

LIBRARY



La longue marche vers la révision des prix agricoles 1974/75, P. BAUDIN. — Les relations entre la Communauté économique européenne et la République Démocratique Allemande, P. SCHARPF. — La Communauté et l'Inde : vers une politique de coopération ?, V. GRIFFO. — L'uniformisation des systèmes nationaux de T.V.A., P. GUIEU.

N° 178

OCTOBRE 1974

REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Le N° 5 de MONDES EN DÉVELOPPEMENT

la revue scientifique du développement

est paru

Dirigée par François PERROUX

Pétrole, grandes firmes et nations

Un thème qui intéressera
tous les lecteurs de la
Revue de l'Énergie

SOMMAIRE

THEORIES ET ANALYSES

- | | |
|-----------------|---|
| Raymond COURBIS | Industrialisation et croissance en économie sous-développée. |
| Bertrand MUNIER | Nations-groupes et équilibre des paiements. |
| Fernand CORNIL | La notion de maximum utile de l'investissement (optimum d'Horvat) et la capacité d'absorption de l'investissement par une économie. |

ECONOMIE APPLIQUEE DU DEVELOPPEMENT

- | | |
|----------------------|--|
| Edith PENROSE | Les sociétés multinationales pétrolières au Moyen-Orient et la « crise du pétrole ». |
| Jean PARENT | Stratégie des oligopoles dans les pays en voie de développement. |
| Jean-Marie CHEVALIER | Problèmes économiques d'un pays importateur de pétrole : le cas du Maroc. |

NOTES ET DOCUMENTS

- | | |
|-----------------|---|
| Philippe SENTIS | Plasticité des structures et prix du pétrole. |
| Henri SAVALL | Avant Keynes et au-delà : German Bernacer, économiste espagnol. |
| Charlotte DELBO | Le carnet de chèques. Conte. |

ANALYSES D'OUVRAGES

*le numéro : 29 F - Abonnement ordinaire : 105 F
Abonnement de soutien : 115 F (4 N°s par an)*

Déjà parus :

- N° 1 — L'inégal développement
- N° 2 — La Méditerranée et le développement
- N° 3 — Amérique latine, faits et doctrines du développement
- N° 4 — Le développement en Occident, en Asie et dans la zone du Pacifique

Les articles sont publiés soit en français, soit en anglais, soit en espagnol.

BULLETIN DE COMMANDE

Je commande le n° de MONDES EN DEVELOPPEMENT (29 F l'exemplaire).

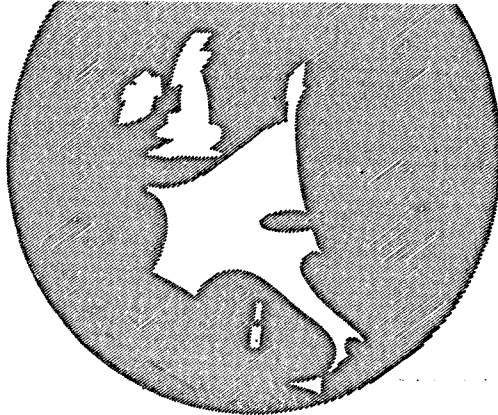
Je souscris abonnement(s) à MONDES EN DEVELOPPEMENT (abonnement simple : 105 F ; abonnement de soutien : 115 F).

Je règle la somme de :

Paiement par chèque bancaire, chèque postal, mandat-poste au nom des

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES,

3, rue Soufflot, 75005 PARIS - C.C.P. 10 737 10 PARIS



REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Numéro 178
Octobre 1974

sommaire

problèmes du jour

- 409 La longue marche vers la révision des prix agricoles 1974/1975, par Pierre BAUDIN, administrateur principal, Direction Générale de l'Agriculture

l'économique et le social dans le marché commun

- 422 Les relations entre la Communauté économique européenne et la République démocratique allemande, par Peter SCHARPF, Regierungs-assessor, Dr. jur.
- 430 La Communauté et l'Inde : vers une politique de coopération ?, par Vittorio GRIFFO, administrateur principal au secrétariat général du Conseil de la C.E.E.
- 437 L'uniformisation des systèmes nationaux de T.V.A., par Pierre GUIEU, Conseiller Principal auprès de la direction fiscale des Communautés européennes à Bruxelles

actualités et documents

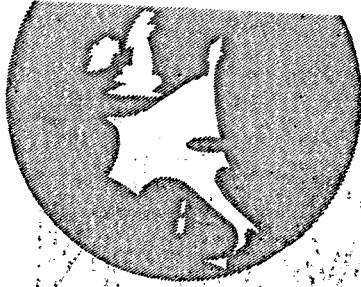
- 451 Communautés européennes

© 1974 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Les études publiées dans la Revue n'engagent que les auteurs, non les organismes, les services ou les entreprises auxquels ils appartiennent.

Voir en page IV les conditions d'abonnement ♦



Zusammenfassung der wichtigsten in der vorliegenden Nummer behandelten Fragen

Die Gemeinschaft und Indien : einer Kooperationspolitik entgegen ?, von Vittorio GRIFFO, Hauptverwalter des Generalsekretariats des Aufsichtsrates der EWG Seite 430

Die EWG und die Indische Republik haben am 17. Dezember 1973 ein « Handels-Kooperations Abkommen » unterzeichnet.

Abgesehen von den getroffenen Wahlen und des Wohlgefallens, welches das glückliche Ergebnis der Verhandlungen zeugen kann, wirft dieses Abkommen trotzdem mehrere Fragen auf :

— Kann man erwägen, dass sich schon ein Teil einer globalen und zusammenhängenden Gemeinschaftspolitik geprägt hinsichtlich der unabhängigen Entwicklungsländer des Commonwealths in Süd-West-Asien ?

— Wie unterscheidet sich dieses Abkommen von einem traditionellen Handelsabkommen ?

— In welchem Masse kommt dieses Abkommen der Ziele der beiden Parteien entgegen, die sie durch die Verhandlung erreichen wollten ?

— Können die getroffenen Wahlen, die in den Texten festgehaltenen Ziele, verwirklichen ?

Um diese verschiedenen, eng miteinander verbundenen Fragen zu beantworten, ist eine Analyse des Inhaltes allein des Übereinkommens nicht ausreichend. Er ist nützlicher die grossen Linien der Entwicklung der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und Indien, dessen erwähntes Abkommen nur das Ergebnis bildet, neu nachzuziehen.

Die Vereinheitlichung der nationalen Systeme der Mehrwertsteuer, von Pierre GUIEU, Hauptberater der Direktion des Steuerwesens der EWG in Brüssel Seite 437

Der Vorschlag der sechsten Direktive, der sich auf die Angleichung der nationalen Legislativen der Umsatzsteuer bezieht, und welcher dem Rat durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaft vorgelegt worden ist, richtet sich darauf, die gleiche Verteilung der Mehrwertsteuer für alle Mitgliedsstaaten einzusetzen.

Als solcher beantwortet er drei Imperative : der erste ist fiskalischer Ordnung und resultiert in den zwei Direktiven des 11. Aprils 1967, der zweite bezieht sich auf das Budget, da er ein Teil der Zahlungsmittelanlage der Gemeinschaft ist, während der dritte zur wirtschaftlichen und geldlichen Union gehörig ist.

Tagesproblem :

Der lange Weg zur Revision der Landwirtschaftspreise 1974/75, von Pierre BAUDIN, Hauptverwalter der Generaldirektion der Landwirtschaft (EWG) Seite 409

Das Wirtschafts- und sozialwesen in der E.W.G. :

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland, von Dr. Jur. Peter SCHARPF, Regierungsassessor Seite 422

Der Abschluss des Vertrages für die Grundlagen des Verhältnis zwischen der BRD und der DDR hat die Diskussion über die Beziehungen zwischen der EWG und der DDR wieder aktuell gemacht. Die vorliegende Studie bezweckt die fundamentalen Prinzipien dieser Beziehungen darzulegen, und die dadurch entstehenden juristischen Streitfragen zu prüfen und den Weg zu finden, um diese praktischen Schwierigkeiten zu lösen.

Aktualität und Dokumentierung :

Europäische Gemeinschaften Seite 451

Für die in dieser Zeitschrift veröffentlichten Studien sind nur deren Verfasser, nicht jedoch die Organisationen, Dienste oder Unternehmen, denen sie angehören, verantwortlich.

Summary of the main questions dealt with in the present number

The Community and India : towards a cooperation policy ?, by Vittorio GRIFFO, Head Administrator of the E.E.C. Council general secretariat page 430

On December 17, 1973, the European Economic Community and the Republic of India signed a « commercial cooperation agreement ».

Beyond the form of the agreement and the satisfaction that negotiations succeeded for its signing, the agreement nevertheless creates a number of questions :

— Can it already be considered that this agreement is part of a global and coherent Community policy concerning the independent developing countries of the Commonwealth situated in south-western Asia ?

— In what way does this agreement differ from a traditional commercial agreement ?

— To what extent does it reply to the goals that the two parties aimed at during their negotiations ?

— Can the form of the text of this agreement provide for the accomplishment of the desired aims ?

In order to reply to these closely linked questions, an analysis of the Agreement's contents is not sufficient. It is in fact more useful to trace the major events in the evolution of relations between the Community and India. The agreement constitutes the result of this evolution.

Current affairs :

The long march towards the revision of the 1974-75 agricultural prices, by Pierre BAUDIN, Head Administrator, « Direction Générale de l'Agriculture », Paris page 409

The uniformisation of the V.A.T. national systems, by Pierre GUIEU, Main Adviser to the European Community Fiscal Department in Brussels page 437

The sixth directive concerning the harmonisation of national legislations related to business turn-over taxes has recently been presented to the European Community Council. It aims at establishing a uniform range of value added tax (V.A.T.) for all the member-states. It replies to three imperatives : the first is fiscal and results from the two directives of April 11, 1967, the second is of a budgetary order since it is a part of the Community's own budgetary resources, and the third is related to the Economic and Monetary Union.

Economic and social affairs in the common market :

Relations between the European Economic Community and the German Democratic Republic, by Peter SCHARPF, « Regierungs-assessor », Legal Director page 422

The conclusion of the treaty concerning the basic principles relation between the Federal German Republic and the German Democratic Republic has renewed the discussion concerning relations between the E.E.C. and the German Democratic Republic. The present study aims at noting the fundamental principles of these relations, examining the outstanding legal questions and finding a way of solving practical difficulties.

News and documents :

European Communities page 451

Responsability for the studies published in this Review belong to the authors alone ; the organisations, services or undertakings to which they may belong are in no way involved.



Comité de patronage

M. Maurice BARRIER, Président du Conseil National du Commerce ;

M. Maurice BOULADOUX, Président de la Confédération Internationale des Syndicats Chrétiens ;

M. Joseph COUREAU, Président de la Confédération Générale de l'Agriculture ;

M. Etienne HIRSCH, Ancien Président de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;

M. Paul HUVELIN, Président du Conseil National du Patronat Français ;

M. André MALTERRE, Président de la Confédération Générale des Cadres ;

M. Jean MARCOU, Président honoraire de l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie ;

M. Pierre MASSÉ, Président Honoraire du Conseil d'Administration de l'Electricité de France ;

M. François-Xavier ORTOLI, Président de la Commission des Communautés Européennes ;

M. Maurice ROLLAND, Conseiller à la Cour de Cassation, Président de l'Association des Juristes Européens ;

M. Jacques RUEFF, de l'Académie Française.

Comité de rédaction

Jean-Pierre BRUNET
Jean DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN
Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE
Bertrand HOMMEY
Jacques LASSIER
Michel LE GOC
Patrice LEROY-JAY

Jacques MAYOUX
Jacques MÉGRET
Paul REUTER
R. de SAINT-LEGIER
Jacques TESSIER

Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jacques VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

RÉDACTION, ABONNEMENTS ET PUBLICITÉ

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

3, rue Soufflot, 75005 PARIS. Tél. 033-23-42

Abonnement annuel

France 135 F

Etranger 145 F

Paiement par chèque bancaire, mandat-poste, virement postal au nom des « EDITIONS TECHNIQUES et ECONOMIQUES », compte courant postal, Paris 10737-10.

Régie exclusive des annonces pour la Suisse et le Liechtenstein :

L'Institut Publicitaire, « Les Garettes », 1295 Mies, près Genève. Tél. : (022) 55.34.11

Répertoire des annonceurs

Bons du Trésor 9%, p. IV couv. — Editions Techniques et Economiques : Mondes en Développement n° 5, p. II couv. ; Les Conflits de Frontières en Afrique, p. VI ; La Coopération Scientifique Internationale, p. VI ; L'Elargissement des Communautés Européennes, p. III couv. — Kompass, p. V.

QUI

- FABRIQUE QUOI
- EST CE FABRICANT
- REPRÉSENTE QUI EN FRANCE



Trois questions si souvent posées qu'elles finissent par constituer une rengaine quotidienne chez tous ceux qui cherchent, soit des fournisseurs, soit des débouchés pour leurs productions. Plutôt que de vous attrister devant le temps perdu par vos collaborateurs à la recherche de réponses satisfaisantes, ayez sous la main le seul ouvrage qui vous livrera immédiatement les renseignements souhaités :

Les trois tomes du KOMPASS-FRANCE.

- 1° Qui fabrique (ou fournit) Quoi ? Une nomenclature traduite en quatre langues ; 37 sections industrielles ; 560 tableaux IBM pour 22 000 produits nomenclaturés.
- 2° Qui est ce fabricant, qu'elles sont ses activités ? Pour chaque firme présente dans le Tome I, une fiche signalétique donne les renseignements administratifs, sociaux et commerciaux (classement géographique).
- 3° Qui Représente Qui en France ? Volume d'index : 22 000 produits (liste en 4 langues) ; 40 000 firmes

répertoriées ; 11 000 sociétés étrangères représentées en France.

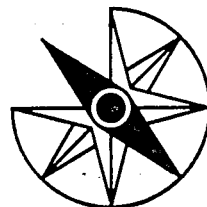
KOMPASS-FRANCE est le Répertoire Général de la Production Française.

Il existe, pour les utilisateurs, onze KOMPASS professionnels, « tirés à part » du KOMPASS général et donnant les mêmes renseignements pour des branches précises : Alimentation française ; Bâtiment, Travaux Publics ; Chaudronnerie, Constructions Métalliques ; Chimie, Plastiques, Caoutchouc ; Electricité, Electronique, Industrie Nucléaire ; Précision, Optique, Horlogerie ; Spécial Services ; Sidérurgie, Métallurgie, Fonderie ; Textile, Habillement ; Petite Métallurgie ; Machines-Outils, Soudage.

L'Organisation Internationale KOMPASS, à laquelle appartient KOMPASS-FRANCE, édite des KOMPASS Nationaux pour douze pays d'Europe : Autriche ; Belgique, Luxembourg ; Danemark ; Espagne ; Grande-Bretagne ; Hollande ; Italie ; Norvège ; Suède ; Suisse ; Allemagne (à paraître début 1972).

KOMPASS

KOMPASS-FRANCE
est édité par la S.N.E.I.
22, avenue Franklin-D.-Roosevelt,
PARIS-8°. Tél. 359-99-44



VIENT DE PARAÎTRE

Boutros BOUTROS-GHALI

Professeur à l'Université du Caire
Directeur du département des Sciences Politiques
de la Faculté des Sciences Economiques et Politiques du Caire

LES CONFLITS DE FRONTIÈRES EN AFRIQUE

(Etudes et documents)

- Situe et énumère les principaux conflits des frontières africaines.
- Examine de façon exhaustive trois de ces conflits :
Algérie-Maroc, Ethiopie-Somalie, Kenya-Somalie.
- Fournit des documents traduits de l'arabe ou de l'anglais publiés pour la première fois.

Prix : **21,40 F T.T.C.** — 158 pages. — Format 13,5 × 20,5

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot, 75005 PARIS

Tél. 033-23-42 - 633-11-26. — C.C.P. 10.737.10 Paris

LA COOPÉRATION SCIENTIFIQUE INTERNATIONALE

par Jean TOUSCOZ

Préface de P. AIGRAIN

392 pages. Format 13,5 × 20,5, broché. Prix : 60 FF.

La coopération scientifique internationale connaît aujourd'hui un très grand développement : plusieurs centaines de traités, plusieurs dizaines d'organisations internationales lui sont consacrées ; des sommes considérables y sont dépensées ; des milliers de chercheurs de toutes disciplines y participent.

L'auteur analyse les exemples les plus significatifs de cette coopération, en les situant dans le champ de la diplomatie et du droit ; il établit entre eux des comparaisons éclairantes et dresse un bilan des problèmes, des succès et des échecs rencontrés ; il en tire des leçons de portée générale, d'ordre pratique et théorique.

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - 75005 PARIS

LA LONGUE MARCHÉ VERS LA RÉVISION DES PRIX AGRICILES 1974/75

Pierre Baudin

*Administrateur principal
Direction Générale de l'Agriculture*

Lorsque l'accord sur les prix agricoles 1974/75 fut connu, le 23 mars 1974, plusieurs observateurs émirent des doutes sérieux sur la pérennité d'un tel accord. Accord ou sursis ? (1). La réponse est malheureusement arrivée rapidement : sursis ! Malgré un refus formel de M. Lardinois, au mois de juillet de revoir les prix agricoles, le Conseil des Ministres a été amené à se pencher sur le dossier des prix agricoles 1974-1975, les 17, 18, 19 et 20 septembre 1974. C'est un fait unique dans l'histoire de la politique agricole commune. Est-ce que l'on peut dire qu'à une situation exceptionnelle a répondu une procédure exceptionnelle ? Ce serait un peu rapide ; car la situation exceptionnelle existait déjà le 22 mars 1974 les Ministres ont fourni une solution traditionnelle qui dès lors ne pouvait être que provisoire car inadaptée ? Certes, mais ce n'est là qu'épiphénomène. En fait, il semble bien que les Ministres ont apporté en mars 1974 une solution classique à une situation exceptionnelle, reconnue comme telle par la plupart des participants, aux débats mais pour laquelle les thérapeutiques proposées ont divergé ; en conséquence, l'accord n'a pu se faire que sur une base minimale, c'est-à-dire tradition-

nelle avec l'espoir qu'un miracle économique surviendrait pour rééquilibrer la situation économique. En fait, le miracle n'a pas eu lieu. L'Europe s'est installée dans la crise. Les soldes des balances de paiement continuent à diverger. L'inflation atteint tous les pays, mais de façon différente. La croissance du produit national brut en termes réels s'est ralentie, mais à des taux dissemblables et on peut dès lors se poser la question de savoir quelle est encore la rationalité économique d'une politique agricole commune dans un cadre économique aussi contrasté ? Ce problème fondamental n'est pas l'objet de cet article. Mais on ne doit pas oublier que c'est désormais sur une telle toile de fond que doivent s'apprécier les problèmes agricoles de la Communauté et dès lors on peut se demander si on n'est pas arrivé à la fin d'une période et qu'à une politique agricole commune ne devra pas succéder bientôt une politique agricole communautaire qui, à part quelques règles communes générales, laisserait une plus grande initiative aux politiques agricoles nationales, compte tenu, notamment, de leurs structures différenciées de croissance économique.

I. L'évolution de la situation économique de l'agriculture européenne du 23 mars au 19 septembre 1974

1) L'ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX MARCHÉS AGRICILES

Le marché le plus préoccupant a été celui de la viande bovine. Suite à la situation élevée des prix sur le marché de la viande bovine à la fin de 1972 et au début de 1973, les producteurs, fortement encouragés par les instances officielles, se sont lancés dans un programme intensif de production de viande bovine. Entre temps, pour lutter contre l'inflation en général et contre la hausse des prix de la viande bovine, en particulier, la Communauté a suspendu les charges à l'importation sur la viande bovine. L'opération a permis dans un premier temps un tassement des prix, ce qui était souhaitable, mais ce tassement a rapidement tourné à l'effondrement des cours par suite d'un maintien prolongé de la suspension des charges à l'importation et de l'arrivée sur le marché de la production communautaire

(1) Cf. BAUDIN P. : « Les prix agricoles 1974-1975. Accord ou sursis ? ». Revue du Marché Commun, n° 176, juillet-août 1974, pp. 319-329.



qui avait été mise en route fin 1972. Les entrepôts frigorifiques étant occupés par la viande bovine importée, il n'a pas été possible de soulager le marché par des mesures efficaces d'intervention et les cours se sont effondrés. Durant la seconde quinzaine de juillet 1972 les prix moyens de marché des bovins vivants ont été inférieurs de 2 à 6 % en France, au Danemark et au Benelux, de 13 % au Royaume-Uni et de 18 % en Irlande à ceux de la même quinzaine de 1973 mais supérieurs à 4 % en RFA. En ce qui concerne les veaux vivants, les prix moyens de marché ont tous été égaux ou inférieurs en juillet 1974 à ceux de juillet 1973 allant de zéro pour l'Italie à — 51 % pour l'Irlande avec une baisse de 6 % en France et de 11 % en RFA. Or quand on sait qu'entre temps l'inflation a dépassé 10 %, on comprend certains aspects du mécontentement paysan.

Cette situation s'est développée en dépit de nombreux efforts de redressement menés soit au niveau communautaire (2), soit, ce qui est plus condamnable, au niveau national et notamment en France. Il est évident qu'il se crée automatiquement un processus cumulatif de dépression : plus le producteur fournit le marché en viande bovine et plus les cours baissent ; plus les cours baissent et plus le producteur a intérêt à abattre rapidement pour diminuer sa perte de recette, ce qui à son tour entraîne un effondrement des cours. C'est pourquoi il a été décidé d'octroyer une prime spéciale, dite prime de mise en marche ordonnée, aux producteurs qui accepteraient de différer leur mise sur le marché de bovins arrivés en âge d'être abattus (plus de 330 kg). Le montant de cette prime augmente progressivement d'août 1974 (20 UC) à février 1975 (70 UC). La situation sur le marché de la viande bovine prouve largement combien la connaissance des marchés agricoles est insuffisante, combien fragile est leur équilibre et combien les moyens physiques dont disposent les responsables politiques sont dérisoires face aux problèmes soulevés. C'est ainsi qu'on peut estimer la capacité des frigorifiques de la CEE à 150 000 t de viande bovine, or la consommation annuelle de la CEE est d'environ 6 mio t., ce qui signifie que la Communauté dispose, dans ses entrepôts frigorifiques, d'une réserve égale à environ 10 jours de consommation. Peut-on encore sérieusement parler de politique de stockage ou même, tout simplement de politique économique ?

(2) Les mesures communautaires ont consisté notamment en aides au stockage privé, en avis d'adjudications portant sur des quartiers avant ou arrière provenant d'adjudications, en augmentations de restitutions à l'exportation, en augmentations de prélèvements applicables aux importations et même en suspensions de délivrance de tout certificat d'importation. Pour un exposé détaillé des mesures adoptées, voir Bulletin des Communautés Européennes, n° 4, 5, 6 et 7/8, 1974.

La crise du marché de la viande bovine a également deux autres conséquences majeures. Sur le plan extérieur elle est, évidemment, de nature à perturber les relations commerciales de la CEE avec certains de ses partenaires puisque, notamment, le Conseil a décidé la suspension temporaire (jusqu'au 31 octobre 1974) de la délivrance des certificats d'importation ou de préfixation ; cette mesure n'affecte toutefois pas les engagements contractuels de la Communauté pour la viande bovine, dans le cadre du GATT. Sur le plan intérieur, les conséquences risquent d'être plus graves. Bon nombre d'agriculteurs, qui avaient été encouragés à produire de la viande bovine, risquent, après cette expérience malheureuse, d'être découragés, et pour longtemps, de poursuivre cette expérience et ce n'est pas être grand prophète que d'annoncer dès à présent que la Communauté aura à nouveau un déficit en viande bovine à partir de la mi-1975.

La situation sur d'autres marchés de la CEE a été également fort préoccupante, notamment sur le marché du vin et de la viande porcine. Si le marché de la viande porcine a été caractérisé par une baisse importante des cours, il n'a pas présenté le même caractère alarmant que pour la viande bovine étant donné qu'il s'agissait, en l'occurrence de la phase basse du cycle porcin qui était attendue et qui semble maintenant être achevée. Il faut surtout déplorer que par un jeu de circonstances malheureux la phase basse du cycle porcin ait coïncidé avec la crise de surproduction bovine ne permettant pas ainsi à une viande de prendre le relais de l'autre dans le panier de la ménagère.

Par contre, la situation sur le marché des céréales, du riz et du sucre, a présenté une évolution différente. Après une certaine accalmie sur les marchés mondiaux en mai, et au début de juin 1974, on a assisté à une remontée brutale des prix des céréales sur le marché mondial. Aussi, le 21 juin 1974, la Communauté a réintroduit les prélèvements à l'exportation pour le froment tendre. En août, des prélèvements similaires ont été réinstaurés pour l'orge, l'avoine et le maïs, ils étaient déjà d'application pour le riz et le sucre ; pour le froment dur, l'interdiction d'exporter est maintenue. Donc, en vue de lutter contre l'inflation et d'assurer aux consommateurs un approvisionnement constant à des prix raisonnables, il n'a pas été permis aux producteurs européens de céréales, de riz et de sucre de profiter des hausses importantes des cours mondiaux de ces denrées. Certes, il est normal que l'intérêt général de la société passe, en l'occurrence, avant la possibilité pour certains opérateurs de réaliser l'approvisionnement de la Communauté et les efforts de lutte contre l'inflation ; cependant, on doit constater qu'on se prive ainsi d'un moyen de relever le revenu des agriculteurs, dans la mesure où celui-

ci n'a pu l'être déjà suffisamment par les hausses de prix décidées en mars 1974. Or il semble bien que tel soit le cas si on examine non plus la situation des principaux marchés agricoles mais l'évolution des coûts de production.

2) L'ÉVOLUTION DES COUTS DE PRODUCTION

Depuis le début de l'année 1974, les prix des moyens de production ont continué à augmenter fortement (cf. tableau I). En ce qui concerne les prix des aliments de bétail, on peut constater une baisse au cours du deuxième trimestre qui dans certains Etats membres (Allemagne, France) annule

la hausse du premier trimestre. Par contre, les prix des engrais ont continué à augmenter fortement au cours des deux premiers trimestres (+ 18 % en Allemagne, + 21 % en Belgique et + 30 % en France). Déjà, pour ce poste on constate une divergence importante entre l'évolution des prix en France (+ 30 %) et en Allemagne (+ 18 %). Mais cette différence devient encore plus inquiétante à l'analyse des hausses des prix des combustibles et carburants (Allemagne + 7 %, Belgique + 20 % et France + 35 %). On peut donc tirer deux conclusions majeures de cette évolution : d'une part les prix des moyens de production ont augmenté à un taux très élevé au cours des deux premiers

TABLEAU I. — Accroissements des indices nationaux des prix payés par les agriculteurs pour les principaux moyens de production au cours du premier et du deuxième trimestres 1974

	Période retenue	Aliments du bétail	Engrais	Combustibles, carburants	Machines	Indice global pondéré	Prix des produits agricoles à la production
Belgique	1 ^{er} trim. 74	+ 4,0	+ 13,8	+ 6,7	+ 4,2	+ 4,8	— 0,3
	4 ^e trim. 73						
	2 ^e trim. 74	— 2,0	+ 7,4	+ 13,2	+ 7,9	+ 1,5	— 6,2
	1 ^{er} trim. 74						
Allemagne	1 ^{er} trim. 74	+ 5,0	+ 10,0	+ 3,8	+ 2,5	+ 4,3	— 2,9
	4 ^e trim. 73						
	2 ^e trim. 74	— 6,6	+ 7,5	+ 3,9	+ 3,6	+ 1,0	— 4,8
	1 ^{er} trim. 74						
France	1 ^{er} trim. 74	+ 2,1	+ 25,4	+ 35,0	+ 5,7	+ 12,5	— 1,1
	4 ^e trim. 73						
	2 ^e trim. 74	— 2,2	+ 4,7	+ 0,2	+ 6,2	+ 4,5	— 1,4
	1 ^{er} trim. 74						
Pays-Bas	1 ^{er} trim. 74	+ 2,6	+ 9,5	+ 15,0	—	—	+ 4,1
	4 ^e trim. 73						
	2 ^e trim. 74	—	—	—	—	—	—
	1 ^{er} trim. 74						
Royaume-Uni	1 ^{er} trim. 74	+ 9,8	+ 15,4	—	+ 3,7	—	
	4 ^e trim. 73						
	2 ^e trim. 74	+ 0,2	—	—	+ 3,6	—	
	1 ^{er} trim. 74						

Source : données nationales.

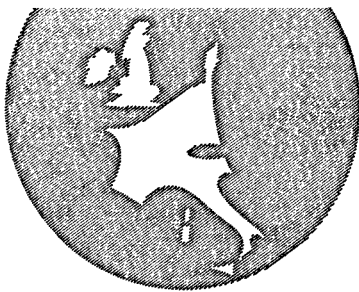


TABLEAU II. — Evolution de l'indice des prix à la consommation

Période retenue	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxembourg	Royaume-Uni	Irlande	Danemark
Mars 74 Déc. 73	+ 1,9	+ 4,2	+ 6,5	+ 3,4	+ 3,7	+ 3,6	+ 4,6	+ 4,7 (1)	+ 3,1
Juin 74 Mars 74	+ 1,6	+ 4,0	+ 4,1	+ 2,1	+ 4,4	+ 2,4	+ 5,9	+ 5,6 (2)	+ 5,2

Source : OSCE — Statistiques générales, 1974, n° 6-7, p. 59.

(1) $\frac{\text{Février 74}}{\text{Novembre 73}}$ (2) $\frac{\text{Mai 74}}{\text{Février 74}}$

trimestres et d'autre part, cette évolution s'est effectuée à un rythme très différent selon les Etats membres, expliquant en partie les attitudes contrastées des différenes délégations au Conseil des Ministres,

3) ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES PRIX A LA CONSOMMATION (tableau II)

Si l'on analyse l'évolution générale des prix à la consommation depuis le début 1974 dans chaque Etat membre de la Communauté, on constate que, grosso modo, l'on peut classer les Etats membres en deux groupes : un groupe constitué par l'Allemagne, les Pays-Bas et le Luxembourg dont le taux d'accroissement de l'indice des prix à la consommation se situe entre 3 et 6 % pour les six premiers mois de 1974 et un groupe avec la France, l'Italie, la Belgique, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark pour lesquels le taux d'accroissement se situe entre 8 et 11 %.

En conclusion, c'est en fonction de l'évolution de ces trois indices : indices des prix payés par les producteurs pour l'achat des moyens de production, indice des prix reçus par les producteurs pour leurs produits agricoles et indice général des prix à la consommation que doivent s'apprécier les revendications des agriculteurs de chaque Etat membre. Si l'on veut analyser, à titre d'exemple, les situations des agriculteurs français et allemands qui ont été bien souvent comparées au cours des dernières discussions, on constate que durant les six premiers mois de 1974, les agriculteurs français ont eu, par rapport à décembre 1973, une diminution des prix des produits agricoles inférieure (— 2,5 %)

(3) Il est évident que cette difficulté ou même cette interdiction de réaliser des super-profits sur le marché international a entraîné certains écarts de comportement de la part de quelques agents économiques. Voir notamment la conduite intolérable de certains producteurs sucriers qui n'ont pas hésité à créer une atmosphère artificielle de panique en vue d'inciter les ménagères à constituer des stocks et à faire monter ainsi indirectement les cours. Le temps des affameurs...

à celle des agriculteurs allemands (— 7,7 %) ; leur position, à cet égard, a donc été meilleure ; par contre la hausse moyenne des prix des moyens de production a été de 17 % en France et de 5,3 % en Allemagne et la hausse des prix à la consommation a été de 8,2 % en France et de 3,5 % en Allemagne. Les agriculteurs français qui, par leurs avantages naturels ou par un meilleur soutien de leurs marchés, ont mieux résisté à la baisse de certains prix à la production, ont vu cet avantage disparaître complètement par la hausse des prix des moyens de production et des prix à la consommation ; bref, l'inflation, plus précisément l'inflation par les coûts, a ruiné, et de loin, la position concurrentielle que les producteurs français avaient par rapport aux Allemands et a ainsi motivé la demande française de hausse des prix agricoles de 8 %. Par contre, les Allemands, encouragés précisément par le fait qu'une hausse des prix agricoles entraînerait une accélération de l'inflation dont le faible taux en Allemagne leur donne une position concurrentielle qui leur permet de compenser, et de loin, leurs désavantages relatifs naturels, se refusaient tout logiquement à toute hausse de prix. C'est donc une fois de plus dans une atmosphère tendue que le Conseil des Ministres se réunissait le 17 septembre.

II. Les propositions de la Commission

Le 6 septembre 1974, la Commission présentait au Conseil une proposition de décision et trois propositions de règlement visant à faire face à la situation conjoncturelle actuelle en agriculture ; ces quatre propositions faisaient suite à la communication de la Commission au Conseil du 30 août 1974 exposant les motifs de cette action qui concernait la politique des prix et des marchés, les dispositions monétaires en vigueur, la politique des structures et les mesures nationales.

1) LA POLITIQUE DES PRIX ET DES MARCHES

Malgré les inconvénients que comporte une modification des prix en cours de campagne, notamment en ce qui concerne les contrats à terme et les livraisons déjà effectuées par les producteurs, la Commission proposait une augmentation généralisée des prix communs de 4 % avec effet à compter du 1^{er} octobre. La fonction des prix en agriculture est d'une part, dans l'optique de la production, d'équilibrer l'offre et la demande et d'autre part, dans l'optique de la répartition, d'assurer un certain niveau de revenu aux agriculteurs. Etant donné que la réouverture du dossier « prix agricoles 1974/75 » était due principalement à une hausse des coûts de production et à une impossibilité pour divers motifs de répercuter cette hausse des coûts sur les autres maillons de la chaîne de production et de soutenir ainsi les revenus des agriculteurs, il était donc normal que la Commission proposât une hausse linéaire indifférenciée des prix agricoles sans rouvrir les dossiers des prix relatifs de chaque produit agricole, ce qui aurait conduit à remettre en question les délicats équilibres des prix relatifs fixés lors de la réunion des 22-23 mars 1974.

La Commission annonçait également sa décision de présenter au Conseil au cours du mois de novembre ses propositions de prix pour la campagne 1975/76 ; elle estimait par ailleurs nécessaire que le Conseil s'engageât à prendre position au sujet de ces propositions avant le 1^{er} février 1975. Cette décision de la Commission soulignait le caractère exceptionnel de la hausse linéaire de 4 %, tout en indiquant que la Commission avait conscience que tous les problèmes n'étaient pas réglés pour autant, notamment ceux du marché de la viande bovine et du vin, mais que ces problèmes relevaient d'une autre procédure, plus traditionnelle, que la Commission proposait, vu l'urgence de la situation, d'avancer de plusieurs semaines.

Enfin, la Commission indiquait que dans ses propositions, elle ne manquerait pas de tenir compte de l'évolution des coûts de production au cours des années 1973 et 1974.

2) LES MESURES MONÉTAIRES

Il s'agit, en l'occurrence, de mieux adapter la législation complexe existante à la situation des marchés pour y ramener un peu plus de vérité économique.

— **La suppression du plafonnement des montants compensatoires monétaires** : (art. 4 bis - parag. 2 du règlement 974/71) (4). Dans les Etats membres à monnaie dépréciée, le montant compensatoire monétaire à l'importation apparaît comme une diminution des prix des produits importés exprimés en

monnaie nationale. Si la dépréciation de la monnaie de l'Etat membre importateur est supérieure à la charge à l'importation (prélèvement ou droit de douane), la différence entre le montant compensatoire et la charge à l'importation constitue une subvention à l'importation. Afin de garder sa neutralité au système des montants compensatoires, il a été décidé que le montant compensatoire, dans ce cas, ne saurait être supérieur à la charge à l'importation. C'est le principe de l'écêtement. Par ailleurs, afin de respecter la préférence communautaire, il a été décidé que le principe de l'écêtement s'appliquait aussi aux échanges entre Etats membres. Or, à l'heure actuelle, les prix mondiaux de certains produits agricoles (céréales, sucre) sont supérieurs aux prix communs ; donc les prélèvements à l'importation pour ces produits ont été ramenés à zéro et, par voie de conséquence, les montants compensatoires, dans les Etats membres à monnaie dépréciée, ont également été ramenés à zéro. Une telle situation a eu pour effet une hausse des prix, des distorsions de concurrence notamment pour les produits transformés et également des détournements de trafic qui ont perturbé les échanges intra-communautaires de céréales. C'est pourquoi la Commission proposait la suppression de principe de l'écêtement ;

— **L'aménagement des règles d'application des montants compensatoires monétaires** : la Commission proposait également de modifier la technique du calcul des montants compensatoires applicables aux monnaies flottantes en introduisant une franchise de deux points. Ceci revenait à dire que les montants compensatoires étaient en fait diminués de deux points en faveur des produits agricoles des Etats membres à monnaie dépréciée. On reconnaît dans cette proposition le souci qu'a constamment exprimé la Commission de voir disparaître les montants compensatoires monétaires si contraires au concept de marché unique. De fait, non seulement la franchise de deux points avait pour effet un certain rapprochement prudent des prix nationaux vers le niveau commun, mais encore permettait de supprimer les montants compensatoires italiens, dits « montants compensatoires négatifs », étant donné que l'écart hebdomadairement constaté entre la valeur réelle de la lire italienne et sa valeur retenue dans le cadre de la politique agricole commune était, ces temps-ci, inférieur à deux points de pourcentage (4).

(4) Pour étude détaillée du système des montants compensatoires monétaires, voir « Les dossiers de la politique agricole commune », n°s 25 et 26 d'avril-mai 1974 et les deux articles de l'auteur parus dans la « Revue du Marché Commun », de novembre-décembre 1969 et d'août-septembre 1973.



Il est évident que dans son désir de rapprochement des prix nationaux vers les prix communs, la Commission créait une situation légèrement discriminatoire en faveur des Etats membres à monnaie dépréciée. Par ailleurs, elle portait atteinte au principe de la neutralité du système des montants compensatoires monétaires et perdait ainsi un de ses arguments majeurs dans la défense de ce système vis-à-vis des pays tiers, et notamment lors des discussions multilatérales au GATT. Cependant, le caractère discriminatoire n'apparaît en fait que, lorsque le prix de marché est proche du prix d'intervention, ce qui se présente rarement à l'heure actuelle. Dans ces quelques cas, la Commission se proposait d'aider ainsi les Etats membres à monnaie dépréciée, étant donné que les agriculteurs de ces Etats membres sont plus touchés que les agriculteurs des autres Etats membres par les méfaits de l'inflation qui sévit dans leurs économies.

En fait, il semble bien que cette proposition était surtout de nature à rappeler au Conseil le souci constant de la Commission d'alléger les circuits administratifs et budgétaires des montants compensatoires monétaires et surtout sa volonté de les voir disparaître dans un avenir le plus rapproché possible ;

— **L'ajustement du taux représentatif de la livre anglaise et de la livre irlandaise :** la Commission proposait en l'occurrence de fixer le taux représentatif de la livre anglaise et de la livre irlandaise à 2,00 unités de compte. Il ne s'agissait évidemment pas de proposer une dévaluation générale de ces deux monnaies, qui continuent de flotter, mais simplement de modifier les taux représentatifs retenus pour ces monnaies lorsque des opérations à effectuer en application des actes concernant la politique agricole commune exigent d'exprimer les monnaies des nouveaux Etats membres en une autre monnaie ou en unités de compte. Le taux représentatif actuellement retenu est de 2,1644 unités de compte pour une livre ; la Commission proposait donc une « dévaluation » de la livre anglaise et de la livre irlandaise d'environ 7,5 %, ce qui revenait à dire que les prix agricoles communs exprimés dans les monnaies de ces deux Etats membres étaient augmentés d'environ 7,5 %. Par cette mesure, la Commission entendait apporter un peu plus de vérité économique dans le système monétaire en vigueur. En effet, les taux qui en février 1973 ont été retenus pour les monnaies de ces deux nouveaux Etats membres ne correspondent plus à la réalité économique, étant donné que sur le marché des changes ces deux monnaies ont, depuis lors, accusé une dépréciation allant jusqu'à 15 % environ. On relève ici encore le souci constant de la Commission de revenir progressivement à un système de prix unique en supprimant, par étapes, les montants

compensatoires monétaires, puisqu'une « dévaluation » de la livre verte entraînerait, dans les conditions actuelles des marchés monétaires, une diminution d'environ 50 % des montants compensatoires monétaires britanniques et irlandais.

Le fait que les prix communs exprimés en livre anglaise et en livre irlandaise soient augmentés de 7,5 % ne signifie pas que tous les prix agricoles dans ces deux Etats membres augmenteront du même pourcentage. La réponse dépend de l'écart entre le prix de marché et le prix d'intervention. Cet écart, actuellement, est assez net pour les produits agricoles importants sauf pour la viande porcine et les produits laitiers. Etant donné que le prix de marché du beurre semble être devenu un critère de référence pour la ménagère britannique, la Commission, dans sa communication au Conseil, proposait d'autoriser le Royaume-Uni à compenser l'augmentation du prix du beurre, qui découlerait de la dévaluation de la livre britannique, par une augmentation de la subvention à la consommation déjà existante dans cet Etat membre, étant bien entendu que les charges financières qui en résulteraient seraient éligibles au budget du Royaume-Uni et non pas au FEOGA.

3) LA POLITIQUE DES STRUCTURES

Fidèle à sa conception globale de la politique agricole commune fondée sur la politique des prix et des marchés et sur la politique socio-structurelle, la Commission a également présenté un volet « structures » dans son programme d'action de lutte contre la situation conjoncturelle actuelle. Une des pièces maîtresses de la politique socio-structurelle de la Communauté réside en un encouragement, sous des formes diverses, à la modernisation des exploitations agricoles capables de s'adapter au développement économique actuel (directive du Conseil n° 159). Une de ces mesures d'encouragement consiste en des aides sous forme de bonification du taux d'intérêt aux investissements nécessaires à la réalisation du plan de développement présenté par l'exploitant, à l'exclusion des dépenses dues à l'achat de terres, de cheptel vif porcin et avicole, ainsi qu'à celui de veaux de boucherie. Cette bonification de taux d'intérêt est de 5 % au maximum. « Toutefois, le Conseil statuant sur proposition de la Commission... peut autoriser un Etat membre, pour une période indéterminée à accorder des bonifications du taux d'intérêt supérieures à 5 % si la situation du marché des capitaux de l'Etat membre le justifie... » (art. 8, par. 2 de la directive 159). Forte de cette faculté, la Commission proposait au Conseil de porter à 6 % le taux de bonification d'intérêt en question, pour la période du 1^{er} octobre 1974 au 31 décembre 1975, dans tous les Etats membres de la Communauté, étant entendu que les

dépenses effectuées par les Etats membres dans le cadre de cette action seraient éligibles au FEOGA, section « Garantie ».

Par ailleurs, préoccupée par le fait que l'augmentation exceptionnelle des charges d'exploitation pose des problèmes particulièrement graves aux jeunes agriculteurs, la Commission, dans sa communication au Conseil, annonçait son intention de faire des propositions au Conseil comportant des mesures particulières en faveur de cette catégorie d'exploitants.

Enfin, la Commission informait le Conseil « qu'elle considère nécessaire que celui-ci arrête avant le 1^{er} novembre 1974 la liste communautaire des zones agricoles défavorisées au sens de l'article 3 de la directive sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées, et les dispositions financières et générales nécessaires à cette directive ». Ainsi dans sa communication au Conseil, la Commission reste fidèle à sa conception globale de la politique agricole commune qu'elle a rappelée à maintes reprises (5). Elle demeure parfaitement consciente des charges importantes que subissent les agriculteurs du fait de l'inflation ; elle est parfaitement au fait de la situation interne et externe des marchés agricoles ; mais si elle propose une hausse des prix agricoles communs de « seulement » 4 %, c'est parce qu'elle est persuadée qu'une hausse supérieure des prix communs ne saurait résoudre l'ensemble des problèmes de l'agriculture, que ceux-ci sont perçus de façon très différente selon les agriculteurs et qu'une politique socio-structurale d'accompagnement est fondamentalement nécessaire pour faire face non seulement à la crise conjoncturelle actuelle mais aussi aux problèmes de base de l'agriculture.

4) LES MESURES NATIONALES ET AUTRES MESURES

Faut-il conclure que le marché commun agricole ne peut rester commun que lorsque la situation économique ne pose pas de problèmes ? Mais alors, dans ce cas, pourquoi un Marché commun ? Faut-il admettre que si quelques problèmes viennent perturber les équilibres économiques, la seule réponse que puisse trouver un Etat membre est la résurgence de réflexes nationalistes ? l'adoption de mesures nationales unilatérales ? quitte ensuite à crier au « diktat » quand un autre Etat membre met « légalement » le poing sur la table pour en demander la suppression ? Hélas, ces remarques pessimistes semblent bien être dictées par les faits. En

effet, pour faire face à la situation conjoncturelle actuelle, certains Etats membres n'ont pas hésité, en violation flagrante avec les règles du Traité de Rome, à accorder des aides nationales à leurs producteurs (6). Il est bien certain que la Commission, gardienne du Traité, ne peut rester indifférente à de telles pratiques, qui outre leur caractère d'infraction au Traité, portent en elles un dangereux pouvoir de contagion. La France ayant notifié à la Commission ses aides le 25 juillet 1974 et la Belgique le 31 juillet 1974, la Commission a tout aussi rapidement ouvert les procédures d'infraction prévues par l'article 93 par. 2 du Traité à l'égard de ces deux Etats membres le 29 juillet 1974 et le 9 août 1974.

Dans sa communication au Conseil, « la Commission insiste pour avoir, au sein du Conseil, un échange de vues approfondi sur les mesures à prendre en vue d'éviter qu'une situation analogue ne se reproduise à l'avenir ». Par ailleurs, la Commission va même jusqu'à lancer un discret appel aux Etats membres en leur rappelant que si les aides nationales liées aux produits sont à proscrire parce qu'elles provoquent des distorsions de concurrence et donnent lieu à des surenchères nationales, par contre les mesures d'ordre fiscal ou social déjà prises (notamment en Allemagne) ou envisagées qui tendent à réduire les prix de certains moyens de production constituent un moyen approprié de faire face à la hausse brutale des coûts de production. Puissent les Etats membres entendre cet appel !

Dans le même esprit, « la Commission se réserve de proposer au Conseil d'autres mesures communautaires ayant pour but d'atténuer dans certains cas précis la hausse exceptionnelle des charges d'exploitation ».

Telle est donc la situation économique à la veille du 17 septembre 1974 ; tels sont donc les remèdes que la Commission soumet au Conseil soit sous forme de propositions présentées en bonne et due forme, soit sous l'aspect d'idées à discuter présentées dans la communication de la Commission du Conseil.

(6) La France a notamment accordé une aide exceptionnelle aux éleveurs sous forme d'une prime de 200 FF par vache ayant vêlé au moins une fois avec un maximum de 3 000 FF par exploitant et d'une prime de 100 FF par truie ayant mis bas au moins une fois, avec un maximum de 1 500 FF par exploitant. Le Belgique a également notifié à la Commission son intention d'accorder une prime de 1 000 FB par truie abattue avec un maximum de 100 millions de FB. Toutefois, entre-temps, la Belgique a fait savoir qu'elle ne donnera pas suite à cette intention.

(5) Voir BAUDIN P. : L'aménagement de la politique agricole commune. Réforme ou retour aux sources ? ». In : Revue du Marché Commun, n° 170, décembre 1973, pp. 443-453.



III. La longue marche vers les décisions finales

1) L'AVIS DU PARLEMENT EUROPÉEN

Invité à donner son avis sur les mesures d'urgence proposées par la Commission pour faire face à la situation conjonctuelle dans l'agriculture, le Parlement européen s'est réuni en session extraordinaire le 16 septembre 1974. Après des hésitations profondes qui ont relevé plus de la conscience de chaque parlementaire que de mots d'ordre partisans, le Parlement européen a émis la résolution suivante au sujet des principaux points de la communication de la Commission au Conseil et des propositions formelles :

— En ce qui concerne la hausse des prix, le Parlement estime qu'une augmentation de 6 % s'impose pour faire face à la hausse exceptionnelle des coûts dans le secteur agricole. La Commission proposait 4 % ; les professionnels demandaient 8 % ; le Parlement a donc choisi un pourcentage intermédiaire.

— En matière monétaire, le Parlement estime qu'une dévaluation de 7,5 % proposée de façon uniforme pour les taux représentatifs de la livre anglaise et de la livre irlandaise n'est pas conforme à la vérité économique et qu'il est préférable de retenir une dévaluation de 15,3 % de la livre irlandaise et de 7,5 % de la livre anglaise. Le Parlement a donc franchi là un pas politique que la Commission n'avait pas osé franchir, d'autant plus qu'une telle scission des deux monnaies entraînerait la création de montants compensatoires monétaires entre l'Irlande et le Royaume-Uni, système qui n'existait pas encore et qui est contraire au but profond de la Commission de tenter de reconstituer un marché unique. Mais, inversement, une dévaluation de 15,3 % de la livre irlandaise entraînerait une suppression des montants compensatoires monétaires irlandais.

— En matière de politique de structures, le Parlement européen se déclare favorable à la bonification d'intérêt proposée par la Commission mais à un taux supérieur à celui de 6 % proposé par celle-ci ; il demande par ailleurs à ce que la Commission procède à une révision des critères afférents aux revenus prévus dans les directives socio-structurelles afin d'adapter ces critères à l'érosion monétaire et à l'augmentation généralisée des revenus dans les autres secteurs de l'activité économique. Le Parlement insiste d'ailleurs pour que ces directives socio-

structurelles soient mises le plus rapidement possible en application dans tous les Etats membres et que la directive « montagne et régions défavorisées » soit mise en vigueur au plus tôt. Enfin, le Parlement soutient l'idée de la Commission de mettre en œuvre des mesures spéciales d'aide aux jeunes agriculteurs, et demande également une meilleure politique de coordination, d'organisation et d'information des circuits de commercialisation. Il est évident qu'en l'occurrence le Parlement s'est fait l'écho du légitime émoi que ressentent beaucoup de personnes, et notamment les consommateurs, en constatant l'évolution lente des prix agricoles à la production et l'accélération désordonnée des prix des denrées alimentaires.

— Quant aux mesures nationales, le Parlement partage l'inquiétude de la Commission devant le danger de contagion des aides nationales et insiste pour que, lorsque de telles mesures s'imposent, elles soient prises au niveau communautaire. Le Parlement soutient également le discret appel de la Commission aux Etats membres en soulignant qu'il « considère toutefois que les mesures communautaires à caractère fiscal ainsi que les dispositions à caractère social d'effet purement interne, arrêtées dans le but d'améliorer les revenus des agriculteurs peuvent être justifiées ». Elles doivent néanmoins s'inscrire dans un cadre communautaire.

2) LA DÉCISION DU CONSEIL DES MINISTRES DES 17-18-19-20 SEPTEMBRE 1974.

— La politique des prix et des marchés.

Le Conseil a suivi la Commission dans sa proposition d'accroissement linéaire de tous les prix communs, mais a retenu un taux de 5 % au lieu des 4 % proposés par la Commission et des 6 % avancés par le Parlement. Cette augmentation linéaire prend effet au 1^{er} octobre 1974, sauf pour le vin, au début de campagne habituel, c'est-à-dire au 16 décembre 1974. La hausse de 5 % s'applique aux prix communs, c'est-à-dire qu'elle n'est appliquée ni aux primes (notamment celle du froment dur) ni aux majorations mensuelles (voir tableau III). Par contre, elle s'applique également aux montants maxima et aux montants, pris en charge par le FEOGA, de la prime pour une mise sur le marché ordonnée de certains gros bovins de boucherie. Toutefois les Etats membres qui sont autorisés à ne pas mettre en application, dans leurs régions (Italie et France pour la Corse), la prime à la reconversion, vers la production de viande, de troupeaux bovins à orientation laitière, sont autorisés à octroyer, dans les régions concernées, en lieu et place de la prime pour une mise sur le marché ordonnée, une prime unique de reconstitution du cheptel de 33 u.c. par vache ou génisse

TABLEAU III. — Prix communs suite à la hausse de 5 %

A. Prix communs.

Produits	Nature des prix ou des montants	Montants
(1)	(2)	(3)
Froment dur	Prix indicatif Prix d'intervention unique Prix minimum garanti au producteur (niveau commerce de gros)	191,97 UC/t 175,17 UC/t 205,17 UC/t
Froment tendre	Prix indicatif Prix d'intervention de base	127,93 UC/t 115,53 UC/t
Orge	Prix indicatif Prix d'intervention unique	116,08 UC/t 101,43 UC/t
Seigle	Prix indicatif Prix d'intervention unique	124,99 UC/t 106,93 UC/t
Maïs	Prix indicatif Prix d'intervention unique	114,92 UC/t 94,03 UC/t
Riz	Prix indicatif du riz décortiqué Prix d'intervention du riz paddy	23,73 UC/100 kg 14,34 UC/100 kg
Sucre	Prix minimal des betteraves Prix demi-gras des betteraves Prix indicatif du sucre blanc Prix d'intervention du sucre blanc	19,78 UC/t — 27,88 UC/100 kg 26,48 UC/100 kg
Huile d'olive	Prix indicatif à la production Prix indicatif de marché Prix d'intervention	144,03 UC/100 kg 101,86 UC/100 kg 94,61 UC/100 kg
Graines oléagineuses	Prix indicatif • Graines de colza et de navette • Graines de tournesol Prix d'objectif • Graines de soja Prix d'intervention de base • Graines de colza et de navette • Graines de tournesol	23,00 UC/100 kg 23,67 UC/100 kg — 22,33 UC/100 kg 22,98 UC/100 kg
Fourrages déshydratés	Aide forfaitaire	6,30 UC/t
Graines de coton	Aide forfaitaire	87,78 UC/ha
Lin et chanvre	Aide forfaitaire • Lin • Chanvre	168,00 UC/ha 141,75 UC/ha
Vin de table : type R I type R II type R III type A I type A II type A III	Prix d'orientation (par degré/hl ou par hl selon type)	1,70 par degré/hl 1,66 par degré/hl 26,58 par hl 1,60 par degré/hl 35,43 par hl 40,45 par hl
Lait	Prix indicatif du lait Prix d'intervention • du beurre • de la poudre de lait écrémé • des fromages — Grana-Padano 30 - 60 jours — Grana Padano 6 mois — Parmigiano-Reggiano 6 mois	14,08 UC/100 kg 183,58 UC/100 kg 82,74 UC/100 kg 183,10 UC/100 kg 214,60 UC/100 kg 231,60 UC/100 kg
Viande bovine	Prix d'orientation pour les gros bovins Prix d'orientation pour les veaux	101,33 UC/100 kg poids vif 118,65 UC/100 kg poids vif
Viande porcine	Prix de base	97,65 UC/100 kg poids vif
Vers à soie	Aide par boîte de graines de vers à soie	33,18 UC/boîte



B. Prix et montants différenciés pour les nouveaux Etats membres.

Produits	Etat membre	Nature du montant	Montant
(1)	(2)	(3)	(4)
Lin	Royaume-Uni	Aide	96,60 UC/ha
Beurre	Royaume-Uni Danemark Irlande	Prix d'intervention	108,95 UC/100 kg 179,81 UC/100 kg 170,43 UC/100 kg
Viande bovine	Royaume-Uni et Irlande	Prix d'orientation pour les gros bovins Prix d'orientation pour les veaux.	86,10 UC/100 kg poids vif 100,80 UC/100 kg poids vif

pleine détenues dans les exploitations n'ayant pas plus que 20 animaux bovins, jusqu'à concurrence d'un maximum de 10 vaches ou génisses par exploitation.

Le bénéficiaire s'engage à maintenir ces vaches ou génisses dans l'exploitation pendant une période d'au moins 7 mois.

Le montant de cette prime, payable en deux tranches, est à la charge du FEOGA jusqu'à concurrence de 90 % du montant. L'octroi de ces avantages financiers sera relativement sans effet sur le FEOGA par suite de la non-application de la hausse de 5 % aux primes en vigueur dans d'autres secteurs, notamment le froment dur, l'huile d'olive et le tabac.

Donc, malgré le principe fondamental de cette hausse qui, étant donné son caractère exceptionnel, devait être neutre au niveau des produits, le Conseil des Ministres n'a pu s'empêcher de rouvrir le dossier de certains produits ; il a même accordé des hausses de prix indirectes par la manipulation des dates de début de campagne. C'est ainsi que la campagne pour la viande de porc débute le 1^{er} octobre 1974 au lieu du 1^{er} novembre 1974 ; celle pour les produits laitiers a été avancée du 1^{er} avril au 1^{er} février 1975 et celle pour la viande bovine du 1^{er} avril au 1^{er} mars 1975, ce qui entraîne la mise en application, à une date plus rapprochée, des hausses de prix prévues pour ces campagnes agricoles.

Autre produit préoccupant : le vin. Le Conseil a prorogé la période de distillation jusqu'au 15 novembre 1974 et a augmenté l'aide à la distillation des vins de table de 0,05 U.C. par degré/hl pour les opérations de distillation effectuées après le 1^{er} novembre 1974.

En ce qui concerne les nouveaux Etats membres, pour l'application de l'article 4 de l'Acte d'adhésion, le prix de garantie du lait pour le Royaume-Uni est augmenté de 5 %, auxquels s'ajoutent l'effet de la « dévaluation » de la livre verte anglaise.

Par ailleurs, au Danemark, le niveau de prix communs du beurre sera appliqué avant le 1^{er} janvier 1975 sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

Le Conseil prend également acte de l'intention de la Commission de proposer les prix communs, ainsi que des mesures connexes (7), pour 1975/76 avant le 1^{er} décembre 1974. Il s'engage à décider sur ces propositions avant le 1^{er} février 1975. Le Conseil prend enfin acte de l'intention de la Commission de baser ses propositions de prix pour la campagne 1975/76 sur l'évolution des coûts de production au cours des années 1973 et 1974. Cette formule, issue de la communication du Secrétariat Général du Conseil à la presse, a été l'objet de diverses interprétations. Il semble en fait qu'il revient à la Commission de proposer la formule de calcul qui lui semble la plus adéquate.

— Les mesures monétaires.

— Le problème du plafonnement des montants compensatoires monétaires : le Conseil a suivi la Commission dans sa proposition de revoir le système du plafonnement mais a décidé non pas de le supprimer ainsi que le proposait la Commission mais de le suspendre. Au cas où la situation économique et monétaire viendrait à changer, le Conseil, sur proposition de la Commission, pourrait rétablir en tout ou partie l'application du système de plafonnement. La décision de suppression prend effet au 21 octobre 1974 (8).

(7) Il s'agit de mesures concernant notamment les régimes de marchés du froment dur et de l'huile d'olive, pour lesquels le Conseil avait établi un calendrier de révision lors de sa réunion des 22-23 mars 1974. Cf. BAUDIN P. : « Prix agricoles 1974-1975. Accord ou sursis ? ». Référence citée, p. 323 in fine.

(8) Cette date du 21 octobre n'a aucune signification particulière. Une délégation avait proposé le 15 octobre ; une autre le 1^{er} novembre ; alors le 21 !

— Ajustement du taux représentatif de la livre anglaise et de la livre irlandaise : alors que le taux représentatif de la livre anglaise et de la livre irlandaise était de 2,1644 unités de compte pour une livre, le Conseil a décidé que les taux représentatifs applicables à compter du 1^{er} octobre 1974 seraient de 2,0053 unités de compte pour la livre anglaise et de 1,9485 unités de compte pour la livre irlandaise. La dévaluation est ainsi d'environ 7,4 % pour la livre anglaise et de 10 % pour la livre irlandaise. Le Conseil a donc suivi la proposition de la Commission quant au principe de la dévaluation, mais selon l'avis du Parlement, a disjoint le cas irlandais du cas anglais. Certes cette approche correspond plus à la vérité économique mais elle entraîne l'instauration de montants compensatoires monétaires entre le Royaume-Uni et l'Irlande, sans avoir l'avantage de supprimer les montants compensatoires monétaires irlandais puisque le Conseil, certainement dans un souci de « lutte contre l'inflation », n'a consenti « qu'une dévaluation » de 10 % et non de 15 % qui aurait entraîné une telle suppression.

Par ailleurs, le Conseil a décidé que, jusqu'au 1^{er} mars 1975, les montants compensatoires monétaires sur les exportations irlandaises des produits du secteur de la viande bovine vers les pays tiers seraient diminués d'un point. Il est vrai que ces produits ont constitué en 1971 plus des deux tiers des exportations agricoles et alimentaires de l'Irlande.

— Par contre le Conseil n'a pas suivi la Commission dans sa proposition d'aménagement des règles d'application des montants compensatoires monétaires ; mais il a pris acte de l'intention de la Commission, exprimée dans sa communication au Conseil, de mettre fin progressivement à la caution frappant les importations, en Italie, de certains produits agricoles et de la pêche encore soumis à ce régime.

— Autres mesures.

Conformément à la proposition de la Commission, le Conseil a décidé de relever à 6 % le taux de bonification d'intérêt en faveur des agriculteurs désireux de moderniser leurs exploitations au sens de la directive n° 159. Le Conseil a également convenu de reprendre rapidement sur base de la proposition de la Commission du 26 juillet 1971 les délibérations sur l'action commune concernant les groupements de producteurs et leurs unions. Il a également invité la Commission à lui présenter, dans les semaines à venir conformément à sa déclaration d'intention exprimée dans le Mémoire de la Commission au Conseil sur l'aménagement de la politique agricole commune une proposition d'action dans le domaine de l'amélioration des circuits

de distribution et de commercialisation des produits agricoles.

Telle est brièvement analysée la communication à la presse des décisions du Conseil des 17, 18, 19 et 20 septembre 1974. On peut constater qu'il n'est fait nulle part mention de trois points particuliers. On ne relève aucun allusion à la demande de la Commission et du Parlement d'accélérer la mise en application des directives socio-structurelles et la mise en œuvre de la directive « montagne et zones défavorisées ». On ne constate aucune référence à l'inquiétude de la Commission et du Parlement devant la prolifération des aides nationales. On ne cite enfin nulle part l'intention de rouvrir le dossier de la politique agricole commune. Cependant, il semble bien que le problème des aides nationales ait fait l'objet de débats assez passionnés et que, par ailleurs, il y ait un certain consensus pour établir un inventaire des « choses particulièrement choquantes » de la politique agricole commune en vue de leur examen selon une procédure à déterminer.

Mais l'aspect le plus original de la décision des Ministres était que, pour la première fois dans l'histoire des marathons agricoles, mais non pas dans l'histoire communautaire, cette décision était prise ad referendum par la délégation allemande. Cela signifie que, juridiquement l'accord *n'existe pas* tant que la délégation qui l'a accepté ad referendum n'a pas levé sa réserve. Ce point de droit est fondamental. Un tel pouvoir suspensif n'est évidemment acceptable qu'autant qu'il est assorti d'un délai, qui généralement est assez bref. En l'occurrence, ce délai expirait le mercredi 25 septembre 1974.

3) LA PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT ALLEMAND DU 25 SEPTEMBRE 1974 (9).

L'inattendu s'est produit ; le gouvernement allemand a usé de son droit de remettre en question l'accord provisoire du Conseil des Ministres. Dans un premier point, pour essayer de prévenir les attaques générales contre cette attitude qui, finalement, isole l'Allemagne et canalise vers elle la plupart des rancœurs paysannes et autres, le Gouvernement allemand réaffirme son soutien ferme « à la poursuite du développement de la politique agricole commune sur la base des traités de Rome ». Dans un second point, le Gouvernement fédéral, malgré le souci que lui cause la politique laitière, est prêt

(9) Contrairement à ce qu'on a pu dire ou écrire, cette prise de position est parvenue à la Commission sous forme de télex et non pas de dépêche ; elle provenait de Bonn et non pas d'Ems. C'est la seule constatation que se permettra ici l'auteur de cet article sur l'aspect de ce problème, étant donné qu'il estime qu'il est indigne pour certains de descendre dans des arènes aussi petites.



à donner son accord à la hausse des prix proposée par la Commission (4 %) « à condition que les augmentations de prix envisagées soient prises en compte lors de la prochaine discussion d'ensemble des prix agricoles ». C'est le premier préalable à un accord sur les 4 % proposés et non sur les 5 % provisoirement décidés ; par ailleurs, le Gouvernement fédéral précise que dans les prochaines décisions de prix il ne faudra pas seulement prendre en considération l'évolution des coûts de production en 1973 et 1974 mais aussi les augmentations envisagées des prix communs. Il faut rappeler qu'au sujet de la méthode de fixation des prix agricoles, la Commission avait déjà proposé au Conseil une formule de calcul. Le Conseil l'avait repoussée pour garder les mains libres afin de continuer ses jeux de manipulation de prix dont il est si friand. L'évolution économique semble le conduire vers un petit peu moins d'arbitraire en la matière. La Commission ne voit certainement pas d'un mauvais œil une discussion plus approfondie sur les critères de fixation des prix s'engager au Conseil, par le biais de ce préalable du Gouvernement allemand.

Le deuxième préalable du Gouvernement fédéral s'énonce ainsi : si les autres membres du Conseil des Ministres insistent pour augmenter les prix de 5 % et non de 4 %, qu'ils renoncent dans ce cas aux aides nationales, qui sont contraires au Traité et qui faussent le jeu de la concurrence au sein du Marché commun. Le troisième préalable est plus flou : le Gouvernement allemand « fera en outre dépendre ses décisions des résultats des négociations qui vont devoir être menées dans l'intervalle et porteront sur la fixation envisagée des prix agricoles pour la campagne 1975/76 et sur l'inventaire d'ensemble de la politique agricole commune ». L'idée d'inventaire avait déjà été retenue à la réunion des 17-20 septembre ; l'accord était tacite mais ne figurait pas dans la communication à la presse ; c'était peut-être une erreur. Par contre, on voit mal comment le Gouvernement allemand pourrait faire dépendre ses décisions des négociations qui doivent être entreprises pour la campagne 1975/76, étant donné que les propositions de prix pour cette campagne ne seront présentées que vers la fin du mois de novembre.

4) « L'INUTILE » SESSION DU 2 OCTOBRE 1974

Il ne nous appartient pas ici d'analyser les motifs de l'attitude du Gouvernement allemand ; mais quand on compare les résultats de la session du 2 octobre à ceux de la session des 17-20 septembre, on peut se demander si la session du 2 octobre n'a pas été inutile. Après une réunion « qui aurait pu durer trente minutes », selon le ministre belge de l'Agriculture, qui a été « une réunion de routine »,

selon l'expression du ministre français des Affaires étrangères, le Conseil des Ministres a adopté une résolution qui confirme l'accord du 20 septembre, à cette différence près que les prix agricoles ne seront augmentés qu'à la date du 6 octobre 1974 et non du 1^{er} octobre et qui précise trois points :

— les prix de la campagne 1975/76 tiendront compte des décisions de prix déjà intervenues, ainsi que d'autres éléments tels que la situation des revenus, des marchés agricoles et de l'évolution économique générale ;

— quant aux mesures nationales d'aide aux agriculteurs dont un inventaire complet sera communiqué avant le 1^{er} janvier 1975, les Etats membres veilleront à ce que les règles du Traité de Rome soient strictement respectées tant pour les aides existantes que pour les aides futures. On ne peut s'empêcher de sursauter à la lecture d'une telle résolution. Ainsi donc en serait-on arrivé au point où il faille une session extraordinaire des ministres des Affaires étrangères et de l'Agriculture pour déclarer que les Etats membres veilleront à respecter un Traité solennel au bas duquel ils ont apposé leurs signatures ?

— enfin le Conseil des Ministres invite la Commission à dresser un inventaire de la politique agricole commune pour le 1^{er} mars prochain. Cet inventaire serait discuté au Conseil après avis du Parlement. C'est le point le plus important. Il aurait pu très bien être précisé à la session des 17-20 septembre, ou par toute autre procédure bien que le principe en avait été admis les 17-20 septembre.

IV. Remarques finales

Les événements brutaux de cette période sont encore trop proches pour que l'on puisse distinguer l'événementiel de l'essentiel. Seul l'avenir pourra préciser la portée de l'intervention spectaculaire du Gouvernement allemand dont on voit les inconvénients qu'elle peut lui procurer mais dont les avantages sont encore assez flous. Cependant on peut, dès à présent, émettre quelques remarques générales :

— de l'emploi de la procédure ad referendum : c'est une procédure tout à fait courante dans le droit des négociations internationales ; elle est fondée sur le fait que le représentant d'un gouvernement ne possède pas toujours un mandat pour l'ensemble des négociations qui puisse couvrir l'éventail varié des problèmes soulevés. Il est donc nécessaire qu'il puisse avoir la possibilité d'en référer à ses mandants. Cependant, il faut rappeler que

juridiquement le Conseil des Ministres n'est pas divisible ; il n'y a qu'un seul Conseil des Ministres et non pas un Conseil des Ministres de l'Agriculture, des Transports, de l'Energie, etc. Le Conseil des Ministres des 17-20 septembre était donc l'instance supérieure de décision. Si, par commodité, les seuls ministres de l'Agriculture étaient présents, ils avaient toute latitude pour prendre instruction de leur chef d'Etat ou de gouvernement par les moyens habituels. D'ailleurs, le Conseil a été suspendu quelques heures pour permettre à M. Ertl de se rendre lui-même à Bonn. Dans ces conditions, et la suite des événements l'a prouvé, la procédure ad referendum ne s'imposait pas à moins que d'autres motifs aient été en jeu. Et c'est là qu'apparaît le caractère dangereux de cette procédure qui ne devrait être retenue que pour des points techniques mineurs quand les experts font défaut en séance. L'usage des marathons agricoles a cet avantage fondamental de pouvoir déboucher sur un accord ou sur un désaccord mais de ne pas créer de situations aussi inconfortables que celles engendrées par la procédure ad referendum. En l'absence d'un accord précis sur l'usage exceptionnel d'une telle procédure, il est à craindre que le geste du Gouvernement allemand ne crée un précédent regrettable ;

— de la fragilité de la construction européenne : sur le plan socio-politique, le déroulement de cette affaire a prouvé que certains vieux démons dont d'aucuns croient l'Europe exorcisée n'ont nullement disparu. On a vu à cette occasion refluer un vocabulaire qu'on espérait disparu : « diktat », capitulation, revanche, poing sur la table, etc. C'est grave, surtout dans une époque de violence. Les Ministres, malgré leurs soucis électoraux, ne doivent pas oublier leurs responsabilités en la matière. On ne vient pas à Bruxelles pour « se battre » mais pour « construire », dans le respect évident des intérêts vitaux de chacun. Le passé n'est pas oublié ; évitons de jouer aux apprentis sorciers ;

— de « l'intellectualité » des manœuvres ministérielles : il est clair que les peuples européens ris-

quent de se détourner de l'Europe s'ils s'aperçoivent, et c'est le cas, que les éclats, les fausses sorties, les décisions solennelles, les soupers fins ne constituent qu'un jeu compliqué entre complices dont un des aspects consiste à faire prendre par son voisin des décisions que, pour des raisons internes, on ne peut ou ne veut prendre et que l'on critiquera publiquement par la suite en canalisant la vindicte interne vers tel voisin que l'on encouragera en sous-main et à qui on rendra le même service par la suite. C'est grave. L'Europe ne se fera pas contre les peuples d'Europe ; elle se fera avec eux, mais nous devons éviter qu'ils ne s'en détournent avant qu'il ne soit trop tard ;

— de l'inventaire de la politique agricole commune : sur le fond de l'affaire, il semblerait que la décision la plus importante soit l'établissement de cet inventaire, dont le principe avait d'ailleurs été retenu avant « l'inutile » session du 2 octobre. Chacun a, à ce sujet, une opinion déjà arrêtée et, à l'évidence, contraire à celle de son voisin. On peut cependant déjà préciser quelques points. Il s'agit d'un inventaire et non d'un réquisitoire ou d'une remise en question. A ce titre, la Commission ne peut que se réjouir que de temps à autre le Conseil fasse le point sur le long et difficile chemin de la construction européenne. Si cet inventaire révélait quelques défauts, il serait bon d'y apporter quelque aménagement. La Commission a d'ailleurs proposé d'elle-même certains correctifs au fonctionnement de cette politique et le Conseil demeure saisi du Mémoire de la Commission sur l'aménagement de la Politique agricole commune. Toute autre interprétation de la décision du Conseil exigerait non pas un inventaire de la politique agricole commune mais un bilan complet de la construction européenne dont la politique agricole commune n'est qu'un volet. Puissent les Ministres se souvenir que, selon le proverbe britannique, donc européen, il est des squelettes qu'il ne faut pas ressortir du placard !

LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE ALLEMANDE

Peter Scharpf

Regierungsassessor, Dr. jur.

L'ensemble des problèmes posés par les rapports entre la Communauté économique européenne et la République démocratique allemande et dans ce contexte, les questions afférentes au commerce intérieur allemand, sont demeurées longtemps en marge de l'actualité. Tandis que, dans les autres Etats membres, la question de ces rapports s'est posée relativement tôt par le biais des problèmes, encore à examiner, des préjudices, c'est-à-dire sous l'aspect de prétendues entraves aux échanges, elle est également passée au premier plan de l'actualité allemande par suite de la nouvelle politique du premier Gouvernement Brandt à l'égard de l'Est. En particulier, la conclusion du traité « sur les fondements des relations entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande », appelé « traité fondamental », a fait rebondir la discussion sur la question des rapports entre la C.E.E. et la R.D.A. Il suffira de rappeler, à cet égard, l'article paru

dans Le Monde des 21/22 janvier 1973 et qui avait pour titre « M. Pompidou poserait la question des relations entre la C.E.E. et l'Allemagne de l'Est ».

La présente étude vise à exposer les principes fondamentaux de ces relations, à examiner les questions juridiques litigieuses qui en résultent et à trouver le moyen de résoudre les difficultés pratiques.

1. — Protocole relatif au commerce intérieur allemand

Il n'y a jamais eu jusqu'ici de relations contractuelles directes entre la R.D.A. et la C.E.E., ou du moins on n'en a pas eu connaissance. En 1967, lorsqu'un organe officiel de la R.D.A. fit une démarche auprès de M. Jean Rey, alors Président de la Commission, en vue d'obtenir une exemption de prélèvements complémentaires, la Commission refusa même de répondre à la requête de l'Allemagne de l'Est.

Les relations entre la Communauté et la République démocratique allemande ont plutôt un caractère indirect et sont essentiellement déterminées par le commerce intérieur allemand ainsi que par le « protocole relatif au commerce intérieur allemand et aux problèmes connexes » (appelé ci-après « le Protocole »), annexé au traité C.E.E. Le texte de ce protocole qui constitue ainsi la base juridique permettant de définir les relations entre la C.E.E. et la R.D.A. se lit comme suit :

Les hautes parties contractantes,

Prenant en considération les conditions existant actuellement en raison de la division de l'Allemagne,

Sont convenues des dispositions ci-après qui sont annexées au Traité :

1. — Les échanges entre les territoires allemands régis par la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne et les territoires allemands où la Loi fondamentale n'est pas d'application faisant partie du commerce intérieur allemand, l'application du Traité n'exige aucune modification du régime actuel de ce commerce en Allemagne.

2. — Chaque Etat membre informe les autres Etats membres et la Commission des accords intéressant les échanges avec les territoires allemands où la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne n'est pas d'application ainsi que de leurs dispositions d'exécution. Il veille à ce que cette exécution ne soit pas en contradiction avec

les principes du marché commun et prend notamment les mesures appropriées permettant d'éviter les préjudices qui pourraient être causés dans les économies des autres Etats membres.

3. — Chaque Etat membre peut prendre des mesures appropriées en vue de prévenir les difficultés pouvant résulter pour lui du commerce entre un Etat membre et les territoires allemands où la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne n'est pas d'application.

Le Protocole, ainsi qu'il ressort du préambule, doit son origine à la situation particulière de l'Allemagne tout entière, sur le plan juridique et politique, situation qui ne devait pas être modifiée par les traités de Rome en 1957. Il s'agissait notamment d'empêcher que le tarif douanier commun à adopter en vertu de l'article 9, paragraphe 1 du traité C.E.E., et qui constituait l'élément caractéristique de l'union économique et douanière qui venait d'être créée, ne porte atteinte aux étroites relations économiques existant entre la République fédérale d'Allemagne et la R.D.A. C'est la raison pour laquelle le paragraphe 1 du Protocole comporte la garantie du maintien inchangé du régime existant du commerce intérieur allemand.

Ce régime s'est développé depuis 1949 et a pour base juridique ce que l'on appelle « l'accord de Berlin » du 20 septembre 1951 conclu entre la partie occidentale et la partie orientale de l'Allemagne, ainsi que la législation d'occupation. Parmi cet ensemble de lois, il convient de mentionner particulièrement la loi n° 53 du Gouvernement militaire américain et britannique du 18 septembre 1949, l'ordonnance n° 235 du Haut Commissaire de la République française et la loi n° 33 sur le contrôle des changes. L'article premier de la loi n° 53 interdit formellement d'effectuer des transactions et de transférer des valeurs patrimoniales d'une zone à une autre. En ce qui concerne le transfert de valeurs patrimoniales, le premier règlement d'application de la loi n° 53 attribue à la République fédérale d'Allemagne la compétence de réglementer l'octroi d'autorisations.

La base contractuelle proprement dite du commerce intérieur allemand est constituée par « l'accord de Berlin » déjà mentionné, qui comprend la République fédérale d'Allemagne et Berlin (Ouest), d'une part, et la République démocratique allemande et Berlin (Est) d'autre part. Aux termes de cet accord, toutes les transactions effectuées dans le cadre du commerce intérieur allemand sont soumises à une autorisation, ce qui doit contribuer à la sauvegarde des intérêts de la République fédérale d'Allemagne. Ce qui caractérise ces échanges portant sur la circulation tant des marchandises que des services, c'est qu'ils revêtent la forme

d'un troc pur et simple ; d'où la nécessité de respecter un équilibre permanent du volume des prestations respectives.

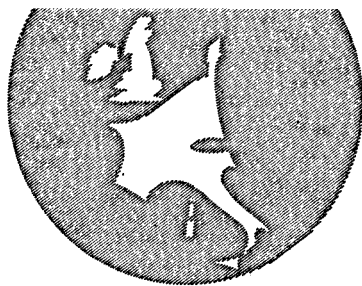
Il s'agit non d'un commerce extérieur, mais d'un commerce intérieur qui permet d'acheter uniquement des produits originaires de la R.D.A. Ce régime sévère est nécessaire parce que les échanges entre les deux Etats allemands sont exempts de droits de douane et de prélèvements. En outre, les marchandises importées de la R.D.A. peuvent circuler librement dans toute la C.E.E. dès qu'elles sont en libre pratique en République fédérale.

Le premier paragraphe du Protocole comporte donc un privilège, en ce qu'il permet à la République fédérale de maintenir le commerce intérieur allemand. Les autres Etats fondateurs de la C.E.E. ont également fait insérer dans le traité C.E.E. des dispositions concernant des liens spéciaux comparables au privilège allemand. Ainsi par exemple le Protocole relatif au Maroc (1), abrogé entre temps, accordait à la France le droit de maintenir des relations privilégiées avec ses anciennes colonies, la Tunisie, le Maroc et d'autres territoires d'outre-mer.

Les partenaires de l'Allemagne se sont plaints à plusieurs reprises des difficultés qu'entraînait pour les marchés nationaux de certains Etats membres de la C.E.E. le maintien du commerce intérieur allemand. Toutefois, étant donné qu'il est également concevable qu'inversement le commerce des différents partenaires communautaires avec la R.D.A. puisse avoir un effet défavorable sur le commerce intérieur allemand, le paragraphe 2 du Protocole impose aux Etats membres l'obligation de s'informer réciproquement des accords conclus avec la R.D.A. En outre, il les oblige à pratiquer le commerce avec la R.D.A. de manière à éviter tout effet préjudiciable sur les économies des autres Etats membres, et à respecter les principes du marché commun. Ces principes comprennent notamment l'obligation d'appliquer à l'égard de la R.D.A. les droits du tarif douanier commun (article 9, paragraphe 1 du traité C.E.E.) ainsi que de percevoir les prélèvements en vigueur.

Enfin, le paragraphe 3 contient l'une des nombreuses clauses de sauvegarde que comporte le traité C.E.E. Toutefois, elle se distingue des autres par le fait qu'elle doit permettre de combattre les difficultés résultant de l'absence **persistante** d'une procédure communautaire. Par rapport à l'article 115 du traité C.E.E., le paragraphe 3 constitue une clause de sauvegarde plus particulière fixant une

(1) Le titre complet est : « Protocole relatif aux marchandises originaires et en provenance de certains pays et bénéficiant d'un régime particulier à l'importation dans un des Etats membres. »



réglementation dont le caractère spécial est encore plus accentué. Elle permet à chaque Etat de prendre de manière autonome et sans intervention de la Commission les mesures de sauvegarde qu'elle estime opportunes pour empêcher que des difficultés ne surgissent.

2. – La réglementation des relations de la Communauté avec la R.D.A.

La clé du problème se trouve dans l'article 227 du traité C.E.E. qui précise que le « Traité instituant la Communauté économique européenne » est entre autres également applicable à la République fédérale d'Allemagne. Il en résulte, et il y a, en général, identité de vues à ce sujet, que la R.D.A. ne fait pas partie du territoire couvert par le Traité. Elle pourrait par conséquent être un pays dit tiers avec toutes les conséquences qu'implique cette qualité et qu'il conviendra de préciser.

En effet, si l'on examine le traité C.E.E., on s'aperçoit que tous les Etats qui ne font pas partie du domaine d'application territoriale couvert par le traité y sont désignés comme « pays tiers ». Il semble ressortir notamment des articles 9, paragraphes 1 et 2, 112 paragraphe 1 et 113 paragraphe 3 du traité C.E.E. que le terme de « pays tiers » pourrait désigner un territoire qui est opposé aux Etats membres par le traité même. Cette opposition pourrait tenir au caractère d'union douanière de la C.E.E. qui oppose d'une part les Etats auxquels le tarif douanier commun est applicable, aux autres Etats auxquels ce tarif n'est pas appliqué. La notion de « pays tiers » figurant dans le traité et dans le droit communautaire servirait par conséquent à désigner les pays qui sont avec la Communauté dans un rapport de relations extérieures. Or, comme les relations de la Communauté avec les Etats qui n'en font pas partie sont réglées principalement par les dispositions du traité C.E.E. en matière de politique commerciale, à savoir les dispositions des articles 110 et suivants du traité C.E.E. relatifs à la politique commerciale commune, devraient être applicables également à la R.D.A. En particulier cela signifierait que les mesures de la Communauté prises de façon autonome s'étendent directement à la R.D.A. et également que des conventions douanières et accords commerciaux pourraient être conclus directement entre la R.D.A. et la Communauté.

La thèse selon laquelle la R.D.A. est un pays tiers est toutefois mise en question par l'existence du Protocole. En effet, la République fédérale est,

aux termes du paragraphe premier, dispensée de se conformer à la règle communautaire ; par ailleurs, le paragraphe 2 impose à chaque Etat membre des règles de conduite concernant la conclusion et l'exécution d'accords avec la R.D.A. De ces deux faits, on pourrait conclure qu'il conviendrait d'arrêter une réglementation limitative et que les dispositions du traité C.E.E. pourraient ne pas être applicables. Sous cet angle, le Protocole constituerait une réglementation particulière concernant les relations de la C.E.E. avec la R.D.A. dans leur ensemble.

Bien que le Protocole ne contienne aucune disposition excluant expressis verbis l'application des règles communautaires en vigueur pour les pays tiers, on peut estimer que les relations avec la R.D.A. sont réglées uniquement par ce Protocole, sans que les règles communautaires relatives aux pays tiers soient applicables ; car la R.D.A. n'étant pas, en raison du maintien du régime du commerce intérieur allemand décrit ci-dessus, un pays tiers pour la République fédérale, elle ne peut pas non plus l'être pour la Communauté qui, en tant que telle, est constituée de tous les Etats membres. Cela ressort du fait que la notion de pays tiers ne peut être interprétée dans les dispositions du traité mentionnées que de manière uniforme.

Dans cette optique, la R.D.A. n'est à l'égard de la Communauté ni un territoire auquel s'applique le traité, ni un pays tiers. Elle doit donc être considérée comme un territoire sui generis, c'est-à-dire de caractère particulier. Cette thèse a trouvé de fervents partisans en République fédérale d'Allemagne, où elle s'est accordée à des conceptions politiques très précises. Les gouvernements, qui se sont succédés en R.F.A. jusqu'à la première coalition sociale-libérale dirigée par le Chancelier Brandt, se sont toujours efforcés d'empêcher que cette partie de l'Allemagne, alors encore appelée « zone soviétique », ne puisse s'affirmer dans l'ordre international ou même ne vienne à être reconnue en tant qu'Etat. Ces efforts entraient dans le cadre de la politique de réunification poursuivie par l'Allemagne fédérale, dont la prétention à représenter seule l'Etat allemand ainsi que la doctrine Hallstein, qui y était étroitement liée, devaient être des instruments.

Les fondements juridiques de cette thèse peuvent être trouvés dans le paragraphe 2 du Protocole si on l'interprète en ce sens qu'il est loisible à chaque Etat membre de la Communauté de conclure avec la R.D.A. des accords commerciaux bilatéraux de durée illimitée. Toutefois, étant donné qu'une telle compétence n'est pas compatible avec les dispositions des articles 110 et suivants du traité C.E.E., on peut seulement en déduire que les dispositions relatives à la politique commerciale commune ne sont

pas applicables. On pourrait objecter à cette argumentation que les dispositions du paragraphe 2 ne s'appliquent expressément qu'aux relations conventionnelles entre les différents Etats membres et la R.D.A., mais ne concernent pas les mesures prises de façon autonome par la Communauté qui, elles, seraient régies par les dispositions du traité. Cependant, cela équivaldrait à scinder le statut de la R.D.A. de telle sorte que, s'agissant d'accords commerciaux, celle-ci constituerait un territoire sui generis, tout en étant pour le reste considérée comme un pays tiers soumis aux règles générales. Il est difficile d'admettre que telle ait été l'intention des rédacteurs du traité C.E.E. Ceux-ci au contraire, comme l'expliquent les tenants de la thèse du territoire sui generis, n'ont donné au paragraphe 2 du Protocole une portée aussi étroite que parce qu'ils supposaient que les échanges commerciaux avec la R.D.A., qui est un pays à commerce d'Etat, s'effectueraient exclusivement dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux. Si l'on interprète le paragraphe 2 dans le sens exposé ci-dessus, la compréhension de la deuxième phrase ne pose aucune difficulté. Le fait, précisément, que les Etats membres s'engagent à veiller au respect des principes du marché commun prouve que les relations avec la R.D.A. ne sont précisément pas directement régies par le traité C.E.E.

L'adhésion à la thèse du territoire sui generis a interdit à la Communauté de conclure des accords commerciaux avec la R.D.A. Il n'y a même eu ni pourparlers ni contacts avec la R.D.A., comme cela a été dit précédemment. Il n'est pas non plus possible que la R.F.A. soit indirectement mise en relation avec la R.D.A. par le biais de négociations menées par la Communauté, telles qu'il en aurait fallu notamment pour exempter la R.D.A. de prélèvements complémentaires. Dans son désir de voir ses conceptions mises en pratique, le gouvernement fédéral a même obtenu, à l'occasion du décompte du Fonds d'orientation et de garantie agricoles, le 11 mai 1966, que le Conseil de ministres dise dans une décision :

« La zone soviétique d'occupation en Allemagne n'est pas un pays tiers au sens des règlements relatifs au financement de la politique agricole commune. »

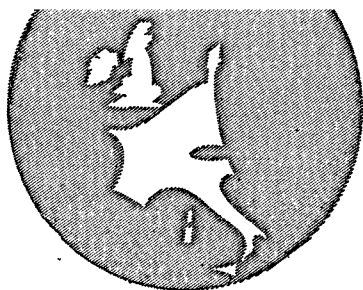
C'est pourquoi les restitutions accordées malgré tout pour des exportations de produits agricoles vers la R.D.A. ne sont pas financées par le F.E.O.G.A. mais supportées par les budgets nationaux des Etats membres.

Bien que la possibilité de considérer la R.D.A. comme un pays tiers ne soit véritablement exclue, aux termes du paragraphe 2 du Protocole, qu'en matière d'arrangements conventionnels, cela doit

valoir également pour les mesures prises de façon autonome. En effet, selon les défenseurs de cette thèse, la notion de pays tiers devrait être appliquée uniformément dans l'ensemble du droit communautaire et il n'est souvent pas possible de faire une distinction rigoureuse entre mesures autonomes et mesures conventionnelles. Le fait que les huit Etats membres (autres que la République fédérale d'Allemagne) appliquent également à l'égard de la R.D.A. les règles arrêtées de façon autonome par la Communauté, notamment le régime des droits de douane et prélèvements, ne contredit donc qu'en apparence la thèse du territoire sui generis. En fait, les Etats membres observent ainsi l'engagement, mentionné au paragraphe 2 du Protocole, de veiller au respect des principes du marché commun. Du point de vue juridique, cette attitude est conforme à la thèse en question, dès lors qu'on admet que les Etats membres appliquent ainsi les dispositions en cause du traité C.E.E. non pas en tant que telles mais seulement par analogie.

La conception, exposée ci-dessus, selon laquelle les règles communautaires valables pour les pays tiers ne sont pas applicables à la R.D.A. fait toutefois l'objet de certaines critiques. Les adversaires de la thèse du territoire sui generis estiment que le Protocole n'a pas pour effet de créer une dérogation générale au traité C.E.E., mais doit au contraire se borner à en compléter les dispositions générales. Il n'est pas possible d'accorder à la R.D.A., en tant que territoire ne relevant pas du champ d'application du traité, une position tout à fait particulière. Au contraire, elle aussi est, à l'égard des huit autres Etats membres de la Communauté, un pays tiers au sens du traité C.E.E.

Dans cette optique, le Protocole est à interpréter comme apportant une dérogation aux dispositions du traité, notamment celles des articles 110 et suivants, uniquement pour ce qui concerne les échanges commerciaux entre la République fédérale d'Allemagne et la R.D.A. et non pas entre celle-ci et les autres Etats membres. Cela signifie en d'autres termes que le Protocole ne comporte qu'une dérogation partielle aux dispositions du traité. Un autre argument en faveur de la thèse selon laquelle la R.D.A. devrait être considérée comme un pays tiers tient au fait qu'aucune disposition du Protocole n'exclut expressément la compétence de la Communauté pour arrêter une réglementation autonome en matière d'échanges commerciaux avec la R.D.A. De même, il n'est spécifié nulle part que le droit de conclure des accords commerciaux avec la R.D.A. soit réservé aux seuls Etats membres. Par ailleurs, les règles arrêtées par la Communauté ne doivent pas s'appliquer toujours et de manière uniforme à l'égard de tous les Etats membres. C'est là une conclusion que l'on peut tirer de l'existence du Pro-



protocole relatif au Maroc cité ci-dessus. D'après ce Protocole, en effet, on a également fait exception à l'application du système C.E.E. dans les relations entre quelques Etats membres et certains pays tiers qui possèdent incontestablement cette qualité. Il ne fait donc aucun doute que des dérogations prévues pour un Etat membre n'empêchent pas en principe la Communauté d'établir pour le reste, des règles uniformes pour ses relations avec ce pays tiers.

On peut également faire remarquer que le concept de « pays tiers » ne comporte pas nécessairement, à lui seul, d'indication commerciale du traité C.E.E. Car de même que certaines dispositions du traité réglementant les relations internes à la Communauté sont applicables, conformément à l'article 227, paragraphe 2, à l'Algérie, territoire qui ne relève pas du traité et, conformément à l'article 227, paragraphe 4, aux pays tiers, Monaco et San Marino par exemple, on peut concevoir qu'inversement, certaines dispositions du traité régissant les relations extérieures soient également applicables à des territoires dont le caractère de pays tiers n'est pas établi avec certitude.

Si l'on admet cette interprétation, il est cependant difficile d'expliquer le sens du paragraphe 2 du Protocole. Le devoir d'information et l'obligation de respecter les principes du marché commun qui y sont énoncés n'ont de sens que si les différents partenaires de la Communauté restent libres de conclure des accords commerciaux bilatéraux avec la R.D.A. Cette réglementation n'est conciliable avec la thèse du pays tiers que si l'on répond à la question de savoir pour combien de temps les Etats membres pourront conclure des accords bilatéraux avec la R.D.A., avec référence à la période transitoire du marché commun. A l'expiration de cette période, la R.D.A. devrait être traitée sur un pied d'égalité avec les autres pays à commerce d'Etat (2), conformément à la décision du Conseil, du 16 décembre 1969, concernant l'uniformisation progressive des accords commerciaux. Ainsi, selon cette conception, le paragraphe 2 perdrait sa fonction régulatrice au terme de la période transitoire.

Cette interprétation aurait pour conséquence que les huit autres Etats membres appliqueraient directement à la R.D.A. les dispositions générales du traité qui se rapportent aux pays tiers, ainsi que les règles juridiques arrêtées sur la base de ces dispositions. Par contre, elles seraient inapplicables dans les relations entre la République fédérale d'Allemagne et la R.D.A. en raison du paragraphe 1 du Protocole. Il n'est donc pas nécessaire de fournir des explications juridiques particulières au sujet de la pratique

suivie jusqu'ici par la Communauté de percevoir des droits de douane et des prélèvements également dans ses relations commerciales avec la R.D.A.

Que l'on considère les huit autres Etats membres comme une « Communauté tronquée » ou comme une Communauté amputée de la République fédérale, ce sont ses organes qui créent le droit communautaire dérivé et qui interviendront au nom de la Communauté lors de la conclusion de futurs accords commerciaux avec la R.D.A. Cela signifie que le représentant de la République fédérale a le droit de participer, lui aussi, à la prise de décisions, par exemple au sein du Conseil. Des gouvernements allemands antérieurs ont estimé que ce fait, ainsi que la possibilité pour la C.E.E., selon la thèse du « pays tiers », de conclure des accords commerciaux avec la R.D.A., constituait un danger pour leur politique de réunification avec la R.D.A. Depuis que la coalition socio-libérale parvenue au pouvoir en 1969 a modifié cette politique, et notamment depuis la signature du traité fondamental entre la République fédérale et la R.D.A., de tels arguments ne devraient plus pouvoir être invoqués. En effet, si la R.D.A. était encore qualifiée de « phénomène » par le prédécesseur de Willy Brandt, on lui a maintenant reconnu la qualité d'Etat et l'on s'est montré disposé à négocier avec elle en vue de conclure un traité. Toutefois, le gouvernement de la République fédérale s'est toujours refusé jusqu'à ce jour à la reconnaître sur le plan du droit international et à la considérer comme un Etat étranger. Elle préférerait entretenir avec elle des « relations spéciales ».

Cette politique et l'une de ses conséquences essentielles, la signature du traité fondamental, ont permis à ceux qui critiquent le commerce intérieur allemand et la garantie que le Protocole constitue pour le maintien de celui-ci de mettre en doute le fait que ce Protocole soit encore valide. Pour cela, ils s'appuient en premier lieu sur les articles 4 et 6 du traité, dans lequel les parties se reconnaissent mutuellement comme Etats indépendants et renoncent à représenter l'autre Etat sur le plan international ou à vouloir négocier en son nom. Bien qu'il devrait ressortir de la discussion scientifique qui a eu lieu entre temps sur les conséquences du traité fondamental que celui-ci n'a pas affecté, juridiquement, le maintien du Protocole ni des relations qui en découlent entre la C.E.E. et la R.D.A., il n'en reste pas moins que l'article 6 du traité fondamental implique indirectement que la République fédérale d'Allemagne accepte que ses huit partenaires de la Communauté reconnaissent formellement la R.D.A. sur le plan du droit international. Ceux-ci ont déjà fait usage de cette possibilité, sans toutefois que ceci ait eu des répercussions sensibles sur les relations entre la Com-

(2) Il s'agit de l'Albanie, la Mongolie, la Bulgarie, la Corée du Nord, le Vietnam du Nord, la Pologne, la Chine populaire, la Roumanie, la Tchécoslovaquie, l'U.R.S.S. et la Hongrie.

munauté et la R.D.A. Car les partenaires de la Communauté qui ont conclu les traités de Rome ont consenti à ne pas traiter la R.D.A. comme un pays tiers quelconque, sans apprécier pour autant sa position sur le plan du droit international.

Dans la pratique, le Conseil et la Commission ont suivi la thèse du maintien de la validité du Protocole. Le 5 mars 1973, ils ont déclaré que, selon eux, la base juridique du Protocole sur le commerce intérieur allemand n'avait pas été modifiée par le traité fondamental.

Cependant, il n'est pas satisfaisant que la C.E.E. poursuive une politique commerciale uniforme à l'égard des pays non membres, dont seule la R.D.A. serait exclue. Il faut que les différents Etats membres s'entendent avec elle par une politique commerciale bilatérale, la République fédérale d'Allemagne devant jouer à cet égard un rôle tout particulier. Une attitude uniforme d'au moins les huit Etats membres à l'égard de la R.D.A. pourrait être basée sur la thèse du pays tiers qui permettrait, comme il est expliqué ci-dessus, de combler les lacunes de la politique commerciale commune. Ainsi, les autres Etats membres devraient appliquer les dispositions communautaires également à l'égard de la R.D.A. Il s'agirait alors d'appliquer soit des droits du tarif douanier commun dans le cas des importations, ou les prélèvements dans le cas des produits agricoles, soit, lorsqu'il s'agit d'exportations, les dérogations en matière de crédit à l'exportation, par exemple, ou les restitutions à l'exportation de produits agricoles, au titre du F.E.O.G.A.

Il ne devrait plus y avoir de raison à ce que le gouvernement de la R.F.A. émette des réserves de caractère politique à l'encontre d'une telle manière de procéder, car il n'entre plus dans les objectifs de la politique menée par la République fédérale à l'égard de la question allemande ni de croire en la nécessité ni d'éprouver le besoin de faire obstacle à une plus grande présence de la R.D.A. sur la scène internationale.

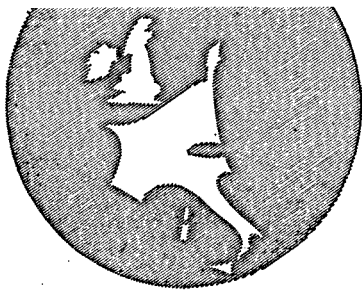
3. — Le règlement des relations de la République fédérale envers la R.D.A.

Après avoir analysé les relations entre la C.E.E. et la R.D.A., et avoir constaté que, suivant que l'on préfère l'une ou l'autre des deux théories évoquées ci-dessus, ces relations ne pourront se développer que sur le plan bilatéral entre les différents

Etats membres, d'une part, et la R.D.A., d'autre part, il convient maintenant d'étudier les rapports particuliers que la République fédérale entretient à l'égard de la R.D.A. Il ressort en effet de la précédente analyse que, de par l'existence même du Protocole, il faut établir une distinction entre, d'une part, les relations R.F.A./R.D.A. et, d'autre part, les relations des huit autres Etats membres de la C.E.E. à l'égard de la République démocratique allemande.

Nous avons déjà constaté que le paragraphe 1 du Protocole garantit le maintien inchangé du commerce intérieur allemand en dépit des progrès réalisés au niveau de l'intégration de la République fédérale dans la Communauté économique européenne. Les relations commerciales entre les deux Etats allemands constituent une exception à la règle communautaire. Dans cette mesure le Protocole a une fonction conservatrice, en ce qu'il garantit le maintien d'un état de fait antérieur en dépit de la création, de par le traité instituant la C.E.E., d'un nouveau système économique, d'une très grande complexité. Cette fonction conservatrice est incompatible avec certaines parties du traité et c'est pourquoi celui-ci ne peut concerner les relations commerciales inter-allemandes. Comme celles-ci portent sur la circulation de marchandises et de services, il n'est pas possible d'appliquer les dispositions du traité et les décisions des organes communautaires relatives à la politique commerciale commune. Il en va de même pour d'autres domaines tels que celui des opérations de paiements, dans la mesure où ils ont des incidences directes sur la circulation des marchandises et des services. En effet, si l'on ne donnait pas priorité au paragraphe 1 du Protocole sur ces dispositions, celles-ci pourraient faire obstacle au maintien du commerce intérieur allemand dans sa forme actuelle et donc à l'effet du Protocole dans son ensemble.

Compte tenu de cette interprétation logique du paragraphe 1, il est difficile de préciser la signification du paragraphe 2 et son rapport avec le paragraphe 1. Le paragraphe 2 impose trois obligations à « chaque Etat membre » : l'obligation d'information, celle de garantir le respect des principes du marché commun et celle d'éviter les préjudices qui pourraient être causés aux autres Etats membres. Il ressort clairement de cette disposition qu'elle est applicable à « chaque Etat membre » et donc à la République fédérale d'Allemagne également. Dans la mesure où celle-ci est donc tenue d'informer ses partenaires et la Commission des accords commerciaux avec la R.D.A., il est assez facile de voir une certaine concordance entre cette obligation et le privilège résultant du paragraphe 1. La justesse de cette conception juridique est constamment prouvée, en pratique, par les nombreuses



questions écrites posées par les parlementaires de l'Assemblée européenne, relatives au respect, par le gouvernement de la R.F.A., de l'obligation d'information à laquelle il est tenu. Le commerce intérieur allemand n'est affecté ni par cette obligation, ni par celle d'éviter les préjudices qui pourraient être causés à ses autres partenaires de la Communauté. Le régime du commerce intérieur allemand est un moyen efficace pour atteindre cet objectif : le droit que se réserve en principe le gouvernement de la R.F.A. d'autoriser les échanges de marchandises, le niveau des prix de marché de la République fédérale et le fait que seuls peuvent être achetés ou fournis, dans le cadre de la circulation inter-allemande des marchandises, des produits d'origine allemande assurent du moins en théorie, que ces échanges ne causent aucun préjudice à d'autres.

Il est en revanche difficile de concilier l'obligation d'assurer le respect des principes du marché commun avec le maintien du régime du commerce intérieur allemand. En fait, ce problème a, à plusieurs reprises, revêtu une signification pratique, par exemple, à l'occasion de la célèbre affaire du fromage de gruyère où s'est posée la question de savoir si le règlement n° 802/68 relatif à la notion d'origine des marchandises pouvait s'appliquer, par analogie, au commerce intérieur allemand. A supposer que tel soit le cas, les dispositions particulières relatives à ce commerce, dont le maintien est garanti par le paragraphe 1, se trouveraient bloquées. La Commission, dans sa réponse à la question écrite n° 119 de 1966, a cependant estimé que la République fédérale d'Allemagne était tenue « d'appliquer les dispositions d'exécution relatives aux échanges avec les territoires allemands où la Loi fondamentale n'est pas d'application de façon telle qu'elles ne soient pas en contradiction avec des principes du marché commun ». Cette conception est également défendue dans les milieux de l'Assemblée. Elle conduit néanmoins, comme nous l'avons déjà signalé, à une inextricable contradiction entre les paragraphes 1 et 2, car le paragraphe 1 stipule que l'application du traité instituant la C.E.E. n'exige aucune modification du régime du commerce intérieur allemand. Ce régime devrait toutefois être modifié à l'avenir, si la République fédérale d'Allemagne se voyait contrainte de respecter les principes du marché commun en vertu du paragraphe 2. Car, bien souvent, ces principes, telle l'obligation d'appliquer à l'égard de la R.D.A. les droits du tarif douanier commun, ne concordent pas avec les dispositions juridiques en vigueur en ce qui concerne le régime du commerce intérieur allemand. On peut citer comme exemple à cet égard la question du niveau des prix valable dans le commerce intérieur allemand. Il a déjà été dit que le paragraphe 1 exige l'application des prix en

vigueur sur les marchés de la République fédérale. Si par contre les principes du marché commun avaient également un caractère obligatoire pour la R.F.A., c'est le niveau des prix communautaires qui devrait être applicable ; ce qui serait toutefois contraire au principe du commerce intérieur allemand, tel qu'il est garanti par le paragraphe 1.

Par conséquent, la disposition du paragraphe 1 doit être considérée, par rapport à celle du paragraphe 2, comme une disposition particulière. Toute autre interprétation conduirait à l'abolition du régime du commerce intérieur allemand, étant donné que ce régime est en contradiction avec les principes du marché commun.

4. — Les problèmes relatifs aux préjudices

Dans la pratique communautaire, les huit Etats membres ont, dans une large mesure, appliqué également à la R.D.A. les dispositions du traité C.E.E. concernant les mesures prises de façon autonome. Il en est d'abord ainsi pour les droits de douane et les prélèvements qui sont perçus au même niveau que pour les importations, en provenance de tout autre pays tiers. Les restitutions à l'exportation de produits agricoles, à l'octroi desquelles le Gouvernement fédéral s'est opposé pour des raisons politiques, lorsque ces produits sont exportés vers la R.D.A., constituent une exception à cette règle. Bien que le Protocole ne porte que sur les échanges commerciaux, la situation privilégiée prévue au paragraphe 1 pour la République fédérale d'Allemagne a également des répercussions sur d'autres secteurs de la politique communautaire. Depuis que le Conseil de Ministres de la C.E.E. a décidé, le 21 avril 1970, de remplacer progressivement les contributions financières des Etats membres par des ressources propres de la Communauté, le budget communautaire est concerné dans la mesure où il est diminué des droits de douane et des prélèvements qui, au détriment de la Communauté, ne sont pas perçus dans le commerce intérieur allemand. Celle-ci subit également un préjudice, dans la mesure où les interventions sur le marché, à charge du budget communautaire, s'accroissent en raison des importations en provenance de la R.D.A.

Nous abordons ainsi le problème des préjudices que le commerce intérieur allemand cause à la Communauté et aux Etats membres. Les milieux compétents des partenaires communautaires de la République fédérale se sont plaints précisément

des détournements de trafic, des distorsions de concurrence et des perturbations de marché que le commerce particulier de la République fédérale d'Allemagne avec la R.D.A. ait provoqués sur les marchés nationaux de plusieurs Etats membres de la C.E.E. Les auteurs du traité de la C.E.E. ont également admis la possibilité, tout au moins théorique, de tels préjudices, sinon ils n'auraient pas prévu, aux paragraphes 2 et 3, du Protocole, des dispositions permettant de les éviter. Toutefois, l'application de ces dispositions après l'apparition de « préjudices » ou de « difficultés » n'est possible que lorsque tout est pour ainsi dire « consommé », c'est-à-dire lorsque le commerce intérieur allemand a déjà entraîné des conséquences dommageables pour le commerce. Pour que le marché commun puisse fonctionner sans accroc, il est par conséquent préférable d'appliquer le Protocole de façon telle que les huit Etats membres partenaires de la République fédérale ne subissent pas de tels préjudices.

En vertu du paragraphe 1 du Protocole, la République fédérale a le droit de maintenir le « régime » du commerce intérieur allemand. Elle n'est ainsi absolument pas soumise à des restrictions quantitatives, mais à un régime dynamique, relativement souple, et qui a permis au commerce intérieur allemand de s'accroître constamment, si l'on fait abstraction d'une « récession » momentanée due à des raisons politiques. Ce régime est caractérisé par des critères spécifiques en matière de commerce intérieur, tels que, l'unicité du territoire douanier allemand, la franchise douanière et l'exemption des prélèvements, ainsi que par le fait que les prix pratiqués sur les marchés de la République fédérale servent de base unique aux prix pratiqués dans le commerce intérieur allemand. Si l'on qualifie de commerce intérieur toute partie des échanges « qui s'effectuent à l'intérieur des frontières nationales d'un Etat », on ne peut contester cette qualité au commerce intérieur allemand, puisque l'arrêt de la Cour constitutionnelle de la République fédérale relatif au traité fondamental précise que la frontière entre les deux Etats allemands est assimilable aux frontières « qui séparent les Länder de la République fédérale ».

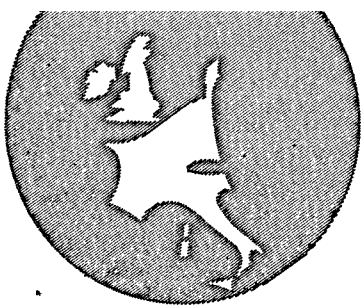
Il est dès lors possible d'éviter de causer des préjudices économiques aux partenaires communautaires de la République fédérale en précisant la notion de commerce intérieur inhérente au commerce entre les deux Etats allemands. Si l'on considère que la satisfaction des besoins propres de la République fédérale et de Berlin-Ouest en biens et services constitue un critère essentiel de ce commerce, on évite que des produits achetés en franchise de droits de douane et de prélèvements et se trouvant en libre pratique à l'intérieur

de la Communauté ne puissent être exportés de la République fédérale dans d'autres Etats membres. A cela, il faut ajouter que c'est le prix du marché de chaque produit, à son lieu de destination en République fédérale, qui sert de prix de base aux échanges qui font partie du commerce intérieur allemand. Les prix d'achat sont ainsi adaptés au niveau des prix pratiqués à l'intérieur de la Communauté, et il n'y a donc pas d'incitation à offrir dans d'autres Etats membres des produits achetés dans le commerce intérieur allemand. Dans la mesure où les plaintes relatives à une utilisation abusive du commerce intérieur allemand ont porté sur l'incidence de celui-ci en faveur de produits étrangers, il conviendra à l'avenir de veiller à ce que les produits achetés et livrés dans le commerce intérieur allemand soient limités aux produits originaires de la République fédérale d'Allemagne ou de la République démocratique allemande.

5. — Perspectives succinctes

Le fait que, depuis longtemps, les Etats membres partenaires de la République fédérale ne se soient pas plaints de répercussions négatives du commerce intérieur allemand montre que le respect des critères dont il a été question ci-dessus permet d'éviter des préjudices et de prévenir des difficultés. La situation privilégiée, protégée juridiquement, de la République fédérale peut donc être considérée comme n'offrant aucun inconvénient, même sur le plan économique. Il s'ensuit qu'il est également nécessaire d'établir à l'avenir une distinction entre les relations de la République fédérale avec la R.D.A. et celles de la R.D.A. avec la Communauté ou les différents Etats membres. Ceci ne vaut, toutefois, que pour les échanges commerciaux, et plus exactement la circulation des marchandises et des services, car le Protocole, ne porte que sur ces échanges. La libre circulation et le droit d'établissement, c'est-à-dire, par conséquent, la libre circulation des personnes, sont exclus de son champ d'application. La « déclaration du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relative à la définition des « ressortissants allemands » n'a en rien modifié cette situation.

Sur le plan de la politique et de l'économie européennes, il semble toutefois souhaitable que les autres Etats membres s'affirment, conformément à la thèse du pays tiers, en tant que Communauté vis-à-vis de la R.D.A. Depuis la conclusion du traité fondamental, les considérations relevant de la politique de l'Allemagne ne font plus obstacle à l'adoption d'une telle attitude.



LA COMMUNAUTÉ ET L'INDE : VERS UNE POLITIQUE DE COOPÉRATION ?

Vittorio Griffio

*Administrateur principal au
Secrétariat Général du Conseil de la C.E.E (*)*

1. La Communauté économique européenne et la République de l'Inde ont signé, le 17 décembre 1973, un « Accord de coopération commerciale » (Commercial Cooperation Agreement) qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 1974.

Dans l'intention des deux Parties, celui-ci est destiné à consolider, étendre et donner une impulsion nouvelle à leurs relations commerciales et économiques.

2. Au-delà des formules retenues et de la satisfaction que l'heureux aboutissement des négociations peut engendrer, cet Accord soulève toutefois plusieurs questions :

— cet Accord s'insère dans le contexte de la

déclaration commune d'intention du 2 février 1971 (1). Peut-on considérer qu'il s'inscrit d'ores et déjà dans le cadre d'une politique communautaire globale et cohérente à l'égard des pays indépendants en voie de développement du Commonwealth, situés dans l'Asie du Sud-Ouest ?

— la première demande indienne d'ouverture de négociations a été formulée en 1963. Comment expliquer dès lors qu'il a fallu des années avant que les relations CEE-Inde — pourtant assez étroites — puissent s'incorporer dans un cadre contractuel ?

— en quoi cet Accord diffère-t-il d'un accord commercial traditionnel ?

— dans quelle mesure répond-il aux buts que les deux Parties entendaient atteindre par la négociation ?

— les formules retenues peuvent-elles permettre de réaliser les objectifs fixés dans les textes ?

Pour répondre à ces différentes questions, étroitement liées entre elles, une analyse du seul contenu de l'Accord n'est pas suffisante. Il est plus utile de surcroît de retracer les grandes lignes de l'évolution des relations entre la Communauté et l'Inde, dont l'Accord en question ne constitue que l'aboutissement.

3) L'importance de l'Inde en tant que partenaire politique, économique et commercial est bien connue. En effet, avec sa population d'environ 550 millions d'habitants, l'étendue de son territoire, ses ressources naturelles, les perspectives offertes par son marché, son poids politique, son influence parmi les autres pays en voie de développement, l'Inde joue, depuis son accession à l'indépendance, un rôle considérable sur la scène politique mondiale.

Membre du Commonwealth, l'Inde a, de ce fait, toujours été particulièrement liée à la Grande-Bretagne (2). Cependant, elle n'a pas ménagé ses efforts

(1) « Inspirée par la volonté d'étendre et de renforcer les relations commerciales avec les pays indépendants en voie de développement du Commonwealth situés en Asie (Ceylan, Inde, Malaysia, Pakistan et Singapour), la Communauté économique européenne est prête, dès l'adhésion, à examiner avec ces pays les problèmes qui pourraient se poser dans le domaine commercial pour rechercher des solutions appropriées prenant en considération la portée du système des préférences tarifaires généralisées ainsi que la situation des pays en voie de développement situés dans la même région géographique. »

(2) Il ne faut pas oublier qu'en raison de ces liens particuliers, la République indienne a bénéficié des préférences impériales (Commonwealth Preferences). Malgré le fait qu'au cours des 25 dernières années ces préférences aient perdu en importance dans la détermination du volume et de la demande des exportations indiennes vers la Grande-Bretagne, elles ont toutefois joué un rôle important dans le commerce extérieur de l'Inde, car elles lui ont permis de prendre pied sur le marché anglais, notamment en ce qui concerne les cotonnades.

(*) Le présent article n'engage que la responsabilité de l'auteur, et non celle de l'institution à laquelle il est attaché.

pour nouer et développer des relations avec la Communauté. Déjà en janvier 1962 en effet, elle a été le premier pays en voie de développement à établir des relations diplomatiques avec la Communauté.

Cette attitude trouve sa justification dans la structure de l'économie indienne, encore essentiellement agricole, et de son commerce international, notamment avec la Communauté.

Confrontée à des problèmes de développement considérables, l'Inde s'est trouvée, depuis son accession à l'indépendance, dans la position difficile de ne pouvoir trouver à l'intérieur de ses frontières les sources de financement nécessaires à ses besoins. Elle a dû par conséquent faire un large appel à l'assistance financière internationale.

Cette situation est aggravée par la structure du commerce international de l'Inde, caractérisée par un solde négatif assez constant tant de la balance commerciale que de la balance des paiements.

Dans ce contexte, les caractéristiques des échanges avec la Communauté méritent d'être soulignées (3). En effet, parmi tous les partenaires commerciaux de l'Inde, c'est la Communauté qui a le plus grand excédent de la balance commerciale. De plus, depuis 1965, le volume du commerce entre l'Inde et la Communauté, après une légère croissance pendant l'année 1966, n'a cessé de se détériorer.

Dans ce contexte, il est aisé de voir l'objectif que l'Inde s'est fixé dans ses relations avec la Communauté : une augmentation de ses exportations à un niveau suffisant pour compenser les coûts des importations nécessaires à son développement et pour faciliter l'amortissement progressif des crédits financiers.

4) En avril 1963 l'Inde — s'inspirant probablement des orientations dégagées dans le cadre des négociations d'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté (4) et confiante dans le fait que ces

orientations garderaient encore leur validité malgré la rupture des négociations précitées intervenues en janvier 1963 — a adressé un mémorandum à la Commission de la CEE. Elle y suggérait de rechercher, sur un plan bilatéral, une solution globale aux problèmes existant dans les relations commerciales réciproques.

Cette démarche était-elle prématurée ? Elle intervenait sans doute à un moment peu propice à une réponse positive à la demande indienne. En effet, privée de la justification politique majeure constituée par l'adhésion de la Grande-Bretagne, la Communauté pouvait très difficilement s'engager dans une approche globale à l'égard de l'Inde, pays lié à la Grande-Bretagne par des liens économiques et commerciaux assez étroits. Une telle ouverture se serait heurtée inévitablement à des difficultés majeures. Parmi les plus importantes, on peut souligner la nécessité de tenir compte aussi bien de la production concurrentielle de la Communauté pour certains produits intéressant particulièrement l'Inde que du régime instauré pour sauvegarder les liens spécifiques de la Communauté avec les pays associés africains et malgache.

Certes, cette démarche n'avait pas manqué d'intéresser les instances de la Communauté. Ainsi la Commission avait demandé au Conseil de la CEE d'être autorisée à mener des conversations exploratoires avec le gouvernement indien. Toutefois à l'issue d'une réflexion plus approfondie la Communauté avait estimé qu'il n'était pas opportun d'ouvrir à ce stade des négociations directes avec l'Inde. Une telle attitude était officiellement justifiée par la nécessité de définir avant tout la position de la Communauté à l'égard de l'ensemble des pays en voie de développement. Par conséquent, il était impossible d'envisager des accords bilatéraux avant que ne soient connus les résultats des négociations commerciales multilatérales dans le cadre du GATT (où il était question essentiellement d'abaissements tarifaires) et des travaux menés au sein de la CNUCED (concentrés tout particulièrement sur les problèmes des produits de base et des préférences généralisées).

5) Certes, cette démarche, ainsi que d'autres demandes portant sur des problèmes spécifiques (5), n'a pas eu de conséquences concrètes sur un plan global, malgré la position adoptée par la Commis-

(3) Les importations de la C.E.E. portent sur des articles manufacturés (62 %), notamment textiles de coton, jute, coco et articles en cuir, sur des matières premières (23 %), surtout pierres précieuses et minerais de fer, et sur des produits alimentaires (12 %). Les exportations, par contre, sont constituées, pour la moitié environ, de biens d'équipements (machines et matériel de transport) ainsi que de produits industriels manufacturés (30 %) et de produits chimiques (13 %).

(4) Au cours de ces négociations, les problèmes du Commonwealth avaient été évoqués d'une façon approfondie, et s'agissant de l'Inde, un accord s'était dégagé dans le sens que les problèmes de ce pays ne devaient pas être résolus par la voie de l'association, mais par le moyen d'un accord commercial de large portée qui aurait dû être conclu avant 1966 entre la Communauté élargie à sept et ce pays. Entre-temps, des mesures transitoires devaient être adoptées selon un calendrier déterminé.

(5) En particulier, mémorandum indien de 1966 demandant notamment d'élargir le mandat donné aux représentants de la Communauté dans les négociations commerciales du GATT afin de permettre que les résultats les plus étendus et les plus rapides possibles soient obtenus en ce qui concerne les échanges commerciaux entre la Communauté et l'Inde.



sion et le Parlement européen (6). Toutefois, il n'en reste pas moins qu'elle a incité la Communauté à rechercher des solutions, même si parfois de portée moindre, à certains problèmes particuliers de l'Inde. Elle a donc permis d'amorcer un mouvement qui devait permettre l'établissement entre les deux Parties de liens toujours plus étroits.

En effet, à partir de ce moment, plusieurs mesures ont été prises par la Communauté en faveur de l'Inde, soit sur un plan autonome, soit après des négociations bilatérales, pour le thé, le maté, les bois tropicaux, les piments, certains articles de sport, les produits de l'artisanat (handicrafts), les tissus de soie et de coton tissés sur métier à main (handlooms), les produits du jute et du coco, les textiles de coton.

6) En janvier 1968, l'Inde a effectué une nouvelle démarche dictée sans doute essentiellement par certaines préoccupations d'ordre psychologique.

Soulignant encore une fois le souhait de voir la Communauté opérer un effort spécial et immédiat pour favoriser un développement économique rapide de l'Inde par un élargissement considérable des débouchés offerts à l'exportation de produits indiens, les autorités de ce pays ont en effet demandé que des conversations soient entamées en vue d'aboutir à la conclusion rapide d'un « Accord Général sur le Commerce » (Comprehensive Trade Agreement).

Cette demande présentait le mérite de proposer une formule concrète quant à l'instrument à retenir pour favoriser le développement des relations réciproques. Mais elle trahissait un certain manque de conviction quant à la possibilité d'aboutir à court terme à des résultats concrets à ce sujet. Elle semblait plutôt traduire un double souci : rappeler à la Communauté la nécessité d'une solution de caractère général aux problèmes se posant dans les relations entre les deux Parties et accélérer les négociations spécifiques qui étaient à ce moment en cours avec la Communauté pour les produits du jute et du coco et les articles artisanaux.

Il serait autrement difficile de s'expliquer les raisons qui pouvaient faire penser que le Gouvernement indien pourrait considérer satisfaisante, même provisoirement, la réponse substantiellement négative de la Communauté qui, intervenue à peine un mois après l'introduction de la demande indienne,

laissait clairement entendre que la conclusion d'un accord général sur le commerce était difficilement possible à court terme. Elle se limitait à souligner l'opportunité de mener à bien les négociations spécifiques déjà mentionnées et, d'autre part la nécessité de pouvoir tenir compte des résultats de la seconde session de la CNUCED avant de pouvoir examiner la possibilité d'entamer les négociations de portée générale demandées par l'Inde.

7) Deux ans plus tard, l'ouverture des négociations d'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté constitua pour l'Inde l'occasion la plus propice pour soulever à nouveau les problèmes de ses relations avec la Communauté et pour confirmer son très vif souhait de voir ces problèmes résolus dans le cadre d'une solution globale de nature contractuelle.

C'est ainsi qu'en septembre 1970, l'Inde demanda l'ouverture immédiate de négociations en vue de la conclusion d'un « Accord de coopération commerciale » (Commercial Cooperation Agreement). De l'avis de l'Inde, cet accord devait servir à résoudre les problèmes commerciaux existant au moment de la présentation de cette demande et devait donc être conclu avant l'élargissement de la Communauté. Les négociations pour sa conclusion ne devaient pas aborder des problèmes spécifiques dus à l'appartenance de l'Inde au Commonwealth, ces problèmes pouvant plus utilement être réglés ultérieurement dans le cadre d'un « Accord Général sur le Commerce » (Comprehensive Trade Agreement) éventuellement à conclure avec la Communauté après son élargissement.

Pour ce qui est du contenu d'un tel accord, les premières suggestions indiennes, sans trop entrer dans les détails, donnaient toutefois une idée suffisamment précise des résultats auxquels l'Inde souhaitait aboutir. L'accent était tout naturellement fixé sur l'objectif principal à atteindre : une augmentation des échanges réciproques selon des modalités permettant que les exportations indiennes s'accroissent à un rythme plus rapide que les exportations de la Communauté. Et ce pour réduire, sinon éliminer, le solde négatif chronique de sa balance commerciale avec la Communauté et disposer ainsi de ressources financières accrues pour couvrir les besoins d'importation de biens d'équipement nécessaires pour son développement.

Comment atteindre cet objectif ? Plusieurs mesures étaient envisagées par l'Inde à cet effet dans différents domaines : les concessions tarifaires ; la coopération dans des secteurs sensibles (textiles de coton, produits du jute et du coco) ; les obstacles non tarifaires ; l'assistance technique pour l'adaptation de la production indienne aux besoins de la Communauté et la promotion de ses exportations ; l'adaptation des structures de production de

(6) Le Parlement a adopté le 23 novembre 1965 une résolution sur les relations commerciales entre la Communauté et l'Inde. Il invitait la Commission à poursuivre et intensifier les contacts avec les représentants du Gouvernement indien afin de préparer l'ouverture de véritables négociations bilatérales — fussent-elles simplement de caractère exploratoire — propres à assurer une extension des échanges commerciaux entre les pays de la Communauté et l'Inde.

la Communauté visant à permettre l'accès de produits indiens sélectionnés ; l'assistance financière ; la coopération dans les marchés des pays tiers. La création d'une Commission mixte constituait enfin l'élément institutionnel approprié pour permettre le développement ultérieur d'un dialogue entre les deux parties.

8) Il a fallu pourtant attendre le 13 avril 1973 pour l'ouverture officielle des négociations. Délai assez long, il est vrai, mais qui s'explique par les difficultés rencontrées au sein de la Communauté pour aboutir à des directives de négociation équilibrées et adaptées aux différents intérêts en présence.

En premier lieu, il était tout à fait naturel d'attendre la fin des négociations d'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté avant de pouvoir véritablement approfondir ce dossier.

Mais une fois ces négociations terminées et malgré la déclaration commune d'intention du 2 février 1971 (7), la réponse à la demande indienne ne devenait pas, de ce fait, plus facile. Au contraire, une fois tombée la raison principale qui n'avait pas permis à la Communauté de donner une suite favorable aux multiples démarches indiennes, à savoir justement la nécessité d'attendre la fin des négociations d'adhésion, les instances communautaires et les Etats membres se voyaient confrontés avec le moment de vérité. Et les difficultés ne portaient pas sur des aspects marginaux mais bien sur des problèmes de fond et sur les multiples options possibles eu égard aux intérêts contradictoires des différents Etats membres.

9) Sur le plan général, un premier choix s'imposait entre une approche bilatérale et une approche multilatérale.

L'opportunité de négociations bilatérales avec l'Inde pouvait en effet être mise en doute à différents points de vue : la nécessité d'examiner les problèmes de l'Inde en tenant compte de l'opportunité pour la Communauté de prévoir un « développement ordonné » de ses relations avec l'ensemble des pays du Sud-Est asiatique ; la possibilité de traduire sur le plan pratique la déclaration commune d'intention par des mesures unilatérales de la Communauté ; l'opportunité de mesurer préalablement à toute négociation les effets de l'élargissement sur le plan concret des échanges avec l'Inde ; l'utilisation des préférences généralisées, susceptibles d'ailleurs d'amélioration, pour venir à la rencontre des besoins de l'Inde ; l'incidence possible tant avec les négociations envisagées dans le cadre du GATT (négociations de l'article XXIV/6 auxquelles la Communauté élargie

devait se soumettre et futures négociations commerciales), qu'avec les débats prévisibles dans le cadre de la CNUCED au sujet des améliorations à apporter aux préférences et à certains accords sur les matières premières ; enfin, les possibles imbrications de cette négociation avec l'élaboration par la Communauté d'une politique d'ensemble de coopération à l'égard des pays en voie de développement, conformément aux orientations définies à la Conférence au Sommet de Paris de 1972.

10) Ces difficultés résolues (8), sous l'impulsion principalement des nouveaux Etats membres, d'autres problèmes, également complexes, étaient posés par les propositions formulées par la Commission en vue de l'ouverture de négociations avec l'Inde.

La Commission avait en effet constaté que, compte tenu des mesures déjà adoptées en faveur de ce pays tant sur le plan autonome que contractuel, il n'était plus possible de venir à la rencontre des besoins de l'Inde en ayant recours aux seuls instruments de la politique commerciale traditionnelle, notamment aux instruments tarifaires. Elle avait donc considéré que des résultats substantiels ne pouvaient être atteints qu'à l'aide d'une nouvelle politique commerciale active. Il fallait à cet effet mettre en œuvre les techniques de prospection du marché et de promotion des ventes, analyser les possibilités de fabrication en Inde de produits nouveaux et faciliter ces productions par toutes les méthodes adéquates de coopération entre les entreprises communautaires et indiennes.

Ainsi, en partageant fondamentalement le point de vue indien, la Commission avait fini par considérer que l'Accord de coopération commerciale devait couvrir toutes les initiatives visant à l'expansion et à la diversification des échanges entre l'Inde et la Communauté ainsi qu'à la réduction substantielle du déficit commercial indien.

Dans cette optique, la Commission avait suggéré de négocier avec l'Inde un accord cadre incluant la notion de coopération commerciale, composé de trois volets ; la consolidation des suspensions tarifaires déjà accordées par la Communauté par voie autonome ; la reprise des accords en vigueur entre l'Inde et les Etats membres (9) et l'intégration des différents accords sectoriels conclus par la Communauté avec l'Inde ; la constitution d'une Commission mixte à laquelle il fallait octroyer, conformé-

(8) Difficultés qui, il faut bien le souligner, traduisaient sur le plan des principes la nécessité pour certains Etats membres de sauvegarder les intérêts d'autres pays en voie de développement liés avec eux par des relations spéciales.

(9) Uniquement pour ce qui est de leur contenu commercial.

(7) Voir la note (1).



ment aux objectifs de l'Accord, des compétences très vastes.

11) Ce dernier volet et en particulier le problème de l'étendue des compétences de la Commission mixte (10) devaient longuement retenir l'attention des diverses instances au sein desquelles les propositions de la Commission ont été examinées.

Deux possibilités s'offraient en effet pour déterminer ces compétences : une formule détaillée et une formule générale.

La formule détaillée, à première vue très suggestive, ne pouvait pas manquer toutefois de se heurter à de sérieuses difficultés compte tenu du stade actuel d'évolution de la Communauté. En effet, plusieurs objections pouvaient lui être opposées : l'ampleur des tâches envisagées dans la proposition de la Commission qui dépassait largement le rôle normal d'un organe de gestion ; la nécessité d'éviter la transformation de la Commission mixte en un organe de négociations permanentes ; la présence, parmi les attributions de la Communauté mixte proposée par la Commission, de matières ne relevant pas encore de la compétence de la Communauté. Enfin, une énumération détaillée des domaines à traiter par la Commission mixte pouvait être considérée prématurée, les travaux effectués dans d'autres enceintes de la Communauté n'ayant pas encore permis de dégager des positions communes au sujet du rôle à jouer par la Communauté en tant que telle dans le domaine de la coopération avec l'ensemble des pays en voie de développement.

Il était difficile, voire impossible, dans ces conditions d'envisager même une formule de compromis susceptible d'assurer concrètement, à défaut de dispositions introduites dans l'Accord, des compétences assez larges à la Commission mixte. Et ce, malgré l'opportunité reconnue par tous les Etats membres, de conférer à cette Commission mixte des compétences adaptées aux objectifs à fixer dans l'Accord.

La formule finalement retenue dans les directives de négociation arrêtées par le Conseil fut par conséquent de nature assez générale, même si elle était toutefois plus détaillée par rapport à celles conclues par la Communauté. En outre, la notion de coopération économique et commerciale était également exprimée en des termes assez vagues, compte tenu des difficultés existantes pour définir à ce stade les formes qu'elle pourrait revêtir, bien que la nécessité d'élaborer avec une certaine urgence le

contenu à donner à cette notion n'ait pas échappé à l'attention des instances de la Communauté.

12) Ouvertes, comme déjà indiqué, le 13 avril 1973, les négociations entre la Communauté et l'Inde se sont terminées, malgré certaines difficultés, le 17 décembre de cette même année (11).

Le contenu de l'Accord ainsi conclu peut être brièvement résumé suivant les grandes lignes suivantes.

Les deux Parties se sont assigné comme objectif principal de « développer les échanges commerciaux réciproques, sur la base de leurs avantages comparés et pour leur profit mutuel, de manière à contribuer à leur progrès économique et social et à l'équilibre de leurs échanges mutuels au niveau le plus élevé possible. »

Dans cette perspective, elles se sont engagées à « promouvoir, jusqu'au niveau le plus élevé possible, le développement et la diversification des importations indiennes dans la Communauté et des importations de la Communauté en Inde. »

Parmi les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs, l'Accord contient tout d'abord des dispositions qui figurent normalement dans tous les accords commerciaux conclus par la Communauté : la clause de la nation la plus favorisée et la concession réciproque du degré le plus élevé de libération des importations et des exportations.

Au-delà de ces dispositions, l'Accord contient également des éléments destinés à faciliter et développer la coopération dans le secteur privé à travers notamment une éventuelle action des organismes publics ou semi-publics visant à faciliter, guider et encadrer les initiatives individuelles. Ainsi, un accent particulier a été mis sur la volonté des deux Parties d'apporter leur soutien aux Institutions créées ou à créer pour favoriser les contacts et la coopération entre leurs organisations économiques. Les deux Parties ont également reconnu que la coopération entre les organisations concernées dans le domaine des exportations vers les pays tiers et des relations économiques avec ces pays, en particulier ceux en voie de développement, pourrait contribuer à la diversification de leurs contacts mutuels. Par conséquent, les deux Parties se sont engagées à examiner les possibilités de promouvoir une telle coopération et à créer des conditions favorables pour la poursuivre.

Une clause évolutive a également été prévue dans l'Accord : elle devrait permettre de développer une coopération économique dans la mesure

(10) L'importance des longues discussions consacrées à cette question apparaît dans toute sa portée si l'on considère que le problème de l'étendue des compétences de la Commission mixte recouvrait en effet le problème certes beaucoup plus important de l'étendue du contenu même de l'Accord.

(11) A cette même date ont été conclus deux Accords sur le commerce des produits du jute et du coco qui ont apporté des améliorations assez importantes aux accords précédents conclus dans ce même domaine en 1969.

où elle est liée aux échanges commerciaux et en tenant compte de l'évolution des politiques économiques respectives.

La Commission mixte, élément plus important de l'Accord, est l'organe chargé de la réalisation des objectifs que les deux Parties se sont fixés. Elle est tout particulièrement chargée :

- de rechercher les moyens pour favoriser la mise en œuvre de la coopération économique et commerciale ;

- de veiller au bon fonctionnement de l'Accord et d'examiner les entraves aux courants d'échanges ;

- d'examiner et de recommander toutes les mesures permettant d'adapter progressivement les structures des échanges et des systèmes de commercialisation des deux Parties ;

- de faciliter les échanges d'information sur toutes les questions ayant trait aux perspectives d'une coopération économique et à la création des conditions favorables à une telle coopération sur des bases mutuellement avantageuses ;

- de veiller enfin au bon fonctionnement des accords sectoriels déjà conclus ou encore à conclure entre la Communauté et l'Inde accords concernant le commerce des produits du jute, du coco, de coton ainsi que des produits artisanaux).

Il a été également entendu que dans l'accomplissement de ses tâches, la Commission mixte doit dûment tenir compte des plans de développement de l'Inde et de l'évolution des politiques, économique, industrielle, sociale et scientifique et de la politique en matière d'environnement de la Communauté, ainsi que du niveau de développement économique des deux Parties.

Enfin, la seule disposition de l'Accord qui comporte une concession concrète immédiate en faveur de l'Inde est constituée par l'engagement de la Communauté de consolider dans le cadre du GATT les suspensions tarifaires déjà accordées d'une façon autonome pour certains produits tels que le thé, le poivre, la cardamome et certaines catégories de cuirs de bovins.

13) L'ensemble des éléments ainsi précisés permet de tirer un certain nombre de conclusions et de formuler quelques prévisions pour l'avenir.

Une première considération s'impose : l'Accord en question constitue davantage le fruit des efforts déployés par l'Inde tout au long d'une décennie pour insérer dans un cadre contractuel ses relations avec la Communauté qu'un élément d'une politique communautaire globale et cohérente à l'égard de l'ensemble des pays situés dans la même zone géographique, celle-ci restant encore à définir.

De ce point de vue, l'Accord représente un exemple supplémentaire de ce qui peut être considéré comme une des caractéristiques propres du

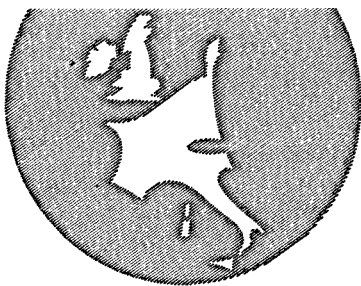
processus d'élaboration et de définition de la politique communautaire dans le domaine des relations extérieures : une approche pragmatique, fondée sur un examen cas par cas des différents problèmes et situations auxquels la Communauté est au fur et à mesure confrontée.

Cette approche ne permet évidemment pas, par sa nature même, la définition d'une politique globale des objectifs à atteindre et des moyens à mettre en œuvre à cet effet. Il en résulte que la politique extérieure de la Communauté, avec ses différents aspects forcément fragmentaires, apparaît d'une part comme le résultat d'impulsions externes et constitue d'autre part, en l'absence d'une véritable dimension européenne, la synthèse nécessairement fondée sur le plus petit dénominateur commun entre les intérêts souvent contradictoires des Etats membres.

Dans ce contexte, la force de « précédent » qui est propre, en application du principe de non discrimination, à toute solution concrète apportée à un problème ou situation particulière, finit par jouer le rôle de ciment dans l'élaboration de la politique communautaire dans ce domaine. En effet, de telles solutions finissent par être appliquées à d'autres problèmes ou situations comparables et constituent le point de départ pour toute évolution ultérieure rendue possible soit par une modification éventuelle de l'équilibre interne à la Communauté soit par l'apparition de nouvelles situations externes.

Cette première considération, ajoutée aux éléments historiques déjà rappelés précédemment, donne une idée suffisamment précise des raisons qui ont été à la base de la longue période qui s'est écoulée entre la première demande indienne et la conclusion de l'Accord en question. On comprend en effet aisément que, tant que la Grande-Bretagne n'était pas membre de la Communauté et qu'elle ne pouvait donc pas exercer une influence directe et réelle sur l'élaboration de la politique communautaire en matière de relations avec les différents pays en voie de développement, il était fort difficile d'envisager la conclusion avec l'Inde d'un accord de portée globale susceptible de constituer, à plus long terme, un facteur de modification de l'équilibre existant dans les relations de la Communauté avec d'autres pays en voie de développement liés à certains Etats membres par des liens particuliers.

Une deuxième considération est une conséquence directe des caractéristiques ainsi esquissées de la politique communautaire dans le domaine des relations extérieures : la coopération envisagée dans l'Accord, en tant que résultat d'un compromis entre les Etats membres fondé sur le principe du plus petit dénominateur commun, est limitée presque exclusivement au domaine des échanges commerciaux et aux voies et moyens de politique



commerciale, conçue encore dans un sens assez strict, susceptibles d'en favoriser le développement. Les quelques dispositions qui laissent entrevoir des possibilités d'action dans d'autres domaines sont expressément liées à la condition de pouvoir contribuer au développement et à la diversification des échanges. Par conséquent, le champ d'application de l'Accord ne s'étend pas, à ce stade, à des domaines tels que la coopération scientifique, technologique, industrielle, technique, financière et énergétique. Ces domaines restent tous de la compétence des Etats membres dans le cadre de leurs relations bilatérales avec l'Inde.

Même avec ses limites, l'Accord revêt toutefois une importance particulière : par son contenu, tout d'abord, il se situe bien au-delà des accords commerciaux conclus précédemment par la Communauté avec certains pays en voie de développement. Ces accords étaient tous caractérisés, en effet, par l'élaboration de solutions concrètes apportées à des problèmes spécifiques touchant l'un ou l'autre produit clé dans l'économie de ces pays, les quelques dispositions supplémentaires étant normalement d'une importance assez limitée.

L'Accord conclu avec l'Inde, par contre, ne comporte presque pas de dispositions spécifiques mais il a une portée générale plus large car il vise à un effort de coopération plus vaste et plus intense, même si les résultats d'une telle coopération ne pourront être appréciés que dans un avenir plus ou moins proche selon les circonstances ou les difficultés auxquelles elle pourra se heurter. Il peut donc être considéré comme un « Accord cadre » qui définit certains objectifs à atteindre et fixe le contexte juridique au sein duquel les deux Parties devraient en assurer la réalisation.

Certes, la formule ainsi retenue pourrait, à première vue, laisser subsister un certain scepticisme sur le contenu réel de l'Accord. Mais cette prudence dans l'appréciation de l'Accord ne doit pas conduire à en méconnaître la portée effective. En effet, cette formule, grâce à sa souplesse, présente des avantages incontestables car elle étale dans le temps, dans le contexte d'une dialectique de coopération, la recherche graduelle et progressive de solutions concrètes aux différents problèmes existant dans les relations entre les deux Parties. Il va sans dire que, dans cette optique, la Commission mixte est appelée à jouer un rôle par-

ticulièrement important en raison même de l'étendue des tâches qui lui ont été confiées.

Enfin, et ce n'est pas un des aspects les moins importants, cet Accord est le premier de ce type conclu avec un pays en voie de développement. De ce point de vue, il représente un nouveau pas intéressant dans la recherche du contenu à donner à la politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement de ces pays ; en tant que tel, il ne manquera certainement pas d'être invoqué comme « précédent » par d'autres pays en voie de développement intéressés à développer, sur les mêmes bases que l'Inde, leurs relations avec la Communauté (12).

Reste une dernière considération qui vise plus particulièrement l'avenir. L'examen des dispositions de l'Accord a permis de constater que, sur un plan strictement technique, les instruments dont les deux Parties se sont dotées, s'ils sont correctement utilisés, sont de nature à permettre la réalisation et le développement d'une politique de coopération susceptible de concrétiser les objectifs de l'Accord. Mais il va sans dire que des résultats appréciables ne seront possibles que dans la mesure où les travaux de la Commission mixte seront soutenus par une volonté politique concrète et pourront ainsi être conduits avec audace et esprit créatif.

Cette condition, nous l'avons déjà vu, est réalisée pour l'Inde qui n'a pas, jusqu'à présent, ménagé ses efforts pour renforcer ses liens avec la Communauté. Pour la Communauté une volonté politique visant à diversifier et à approfondir la coopération avec les pays en voie de développement autres que les Etats africains, et dans ce contexte à développer les liens avec l'Inde et les pays situés dans la même zone géographique, s'est déjà également manifestée à maintes reprises, l'Accord en question en constituant un exemple. Mais la portée effective d'un tel processus et le temps nécessaire pour sa réalisation seront forcément fonction du niveau d'intégration que la Communauté même sera capable d'atteindre, du contenu et du rythme d'élaboration des différentes politiques communes et, dans ce contexte, des nouveaux équilibres internes qui pourront s'établir, en conséquence de l'élargissement, dans le domaine des relations avec les pays en voie de développement.

(12) Des démarches en ce sens ont été, par ailleurs, déjà effectuées.

L'UNIFORMISATION DES SYSTÈMES NATIONAUX DE T.V.A. (1)

Pierre Guieu

*Conseiller principal auprès
de la Direction fiscale des Communautés
européennes à Bruxelles*

I. — Introduction

La proposition de sixième directive en matière d'harmonisation des législations nationales relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (2), qui vient d'être présentée au Conseil par la Commission des Communautés européennes, vise à établir une assiette uniforme de taxe sur la valeur ajoutée, pour tous les Etats membres. En tant que telle, elle répond à trois impératifs : le premier d'ordre fiscal, résulte des deux directives du 11 avril 1967, (3) le second est d'ordre budgétaire, puisqu'il fait partie du dispositif des ressources propres des Communautés, quant au troisième, il relève de l'Union économique et monétaire.

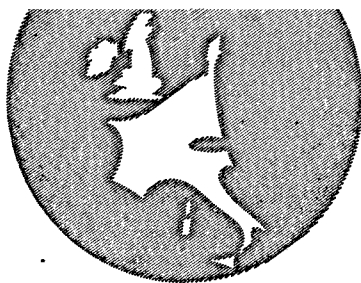
a) Impératif fiscal

Sous ce premier aspect, la proposition de directive, en tant qu'acte fiscal communautaire, constitue l'accomplissement d'une démarche antérieure et très importante dans la voie de l'uniformisation des systèmes nationaux de T.V.A. Les antécédents chronologiques et logiques sont constitués par la première et la deuxième directive du Conseil du 11 avril 1967, qui jettent les bases de cette uniformisation, mais qui cependant laissent subsister la possibilité de nombreuses divergences quant au champ d'application de la taxe. En effet, la première directive, se borne à prévoir le remplacement, dans chaque Etat membre, d'un système de taxe cumulatif par un système de taxe sur la valeur ajoutée, et à appliquer la structure de ce dernier. La deuxième directive également, bien qu'elle constitue une démarche plus avancée, n'introduit qu'un nombre restreint de notions communautaires de base (par exemple : définitions de l'assujetti, des livraisons de bien, des prestations de services, de la base d'imposition, etc...), tout en laissant aux Etats membres le soin de définir beaucoup d'autres points importants. Ainsi, d'après cette directive, chaque Etat membre peut lui-même : déterminer la réglementation des prestations de services autres que celles figurant à l'annexe B ; établir, sous réserve de consultation, les exonérations qu'il estime nécessaires ; fixer, avec certaines limitations, le nombre et les niveaux des taux ; choisir pour les agriculteurs et les petits entrepreneurs, les régimes particuliers qui s'adaptent le mieux aux exigences et possibilités nationales, etc...

(1) Cf. la proposition de 6^e directive du Conseil en matière de T.V.A. assiette uniforme par le même auteur dans *Intertax* 1973/4-5, p. 97 et suivantes.

(2) JOCE n° 71 du 14-4-1967.

(3) JOCE n° C 80 du 5-10-1973.



L'un des buts de la proposition de sixième directive est donc d'atteindre un rapprochement des législations nationales de T.V.A. beaucoup plus accentué que dans les deux premières directives. Cela consiste non seulement à donner des définitions plus précises de l'assujetti, des opérations imposables, de la base d'imposition, etc..., mais aussi établir une liste uniforme et communautaire des exonérations à englober dans la taxation la quasi totalité des prestations de services, à uniformiser les modalités d'exercice du droit à déduction, à adopter des régimes communs pour l'agriculture et les petites entreprises, etc. Ce but relevant de la pure technique fiscale, on ne peut évidemment en saisir la portée pratique qu'en liaison avec les finalités budgétaires et économiques dont on va parler ci-après.

b) Impératif budgétaire

L'aspect budgétaire de la proposition de sixième directive s'apprécie en relation avec la décision du Conseil du 21 avril 1970, (4) qui établit à l'article 4, que : « à partir du 1^{er} janvier 1975, le budget des Communautés est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres aux Communautés ». « Ces ressources comprennent, poursuit l'article 4, celles visées à l'article 2 (c'est-à-dire : prélèvements agricoles et droits de douane), ainsi que celles provenant de la taxe à la valeur ajoutée et obtenues par l'application d'un taux qui ne peut dépasser 1 % à une assiette déterminée d'une manière uniforme pour les Etats membres, selon des règles communautaires ». L'adoption d'une assiette uniforme de T.V.A. ne constitue pas seulement l'accomplissement pur et simple d'une obligation juridique découlant de la décision précitée, mais aussi une nécessité qui s'impose du fait que la répartition du prélèvement communautaire de T.V.A. doit être effectuée de façon équitable et comparable entre les Etats membres. En d'autres termes, l'uniformisation de l'assiette c'est-à-dire la détermination d'un champ d'application de la taxe identique dans chaque Etat membre assure que « les ressources propres provenant de la T.V.A. correspondent aux recettes résultant de l'application du taux communautaire à l'assiette réelle au dernier stade du champ d'application de la taxe », c'est-à-dire au prix de vente appliqué au consommateur final (exposé des motifs de la proposition de sixième directive).

Cependant, ce n'est pas seulement en relation avec l'exigence d'une répartition équitable des ressources propres entre les Etats membres que l'importance budgétaire de l'assiette uniforme s'apprécie. Celle-ci peut également être

financière destinée à assurer aux Communautés le maximum des recettes possibles dans la limite du taux plafond de 1 %. Dans cette optique, le rendement de la taxe au bénéfice du budget communautaire sera d'autant plus important que le champ d'application en sera étendu. C'est aussi dans cet esprit que la directive « assiette uniforme » a été conçue.

c) Impératif économique et monétaire

C'est un aspect important de la proposition de sixième directive, même s'il se situe dans une perspective à longue échéance.

On sait que, parmi les buts du Traité de Rome, la libéralisation des échanges commerciaux entre les Etats membres (c'est-à-dire, l'élimination de toute entrave à la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux) revêt une importance capitale.

Parmi ces entraves, celles d'ordre fiscal jouent un rôle important. C'est pour cela qu'une taxe sur la valeur ajoutée a été choisie, afin d'éviter les effets malsains que l'ancien impôt cumulatif avait sur la concurrence, tant interne qu'intra-communautaire. En effet, en ce qui concerne le marché intérieur, l'incidence fiscale de la T.V.A. sur les produits est proportionnelle à leurs prix qu'elle que soit la longueur du cycle de production-distribution : toute tendance à la concentration est ainsi découragée et les entreprises se retrouvent sur le même pied quel que soit leur degré d'intégration. Quant au marché international (intra-communautaire), il s'avère possible de calculer avec exactitude le montant des mesures compensatoires aux frontières, puisque l'incidence finale de la T.V.A. sur les produits et les services est parfaitement connue : ceci permet d'éviter les compensations forfaitaires et les inconvénients qui en découlaient ; en effet, ces compensations se révélaient souvent soit excessives, soit inférieures à la situation réelle, provoquant des distorsions de concurrence entre les pays.

Or, malgré tous ces avantages évidents de la T.V.A., l'adoption de celle-ci dans tous les pays de la Communauté ne pouvait que constituer une première démarche dans la voie de la libéralisation complète des échanges et de l'élimination de toute distorsion de concurrence. En fait, le moment de cette libéralisation totale se situe à une date beaucoup plus lointaine ; celle de la suppression des frontières fiscales, c'est-à-dire de l'abolition des détaxations à l'exportation et des taxations à l'im-

L'UNIFORMISATION DES SYSTÈMES NATIONAUX DE T.V.A. ⁽¹⁾

Pierre Guieu

*Conseiller principal auprès
de la Direction fiscale des Communautés
européennes à Bruxelles*

I. — Introduction

La proposition de sixième directive en matière d'harmonisation des législations nationales relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (2), qui vient d'être présentée au Conseil par la Commission des Communautés européennes, vise à établir une assiette uniforme de taxe sur la valeur ajoutée, pour tous les Etats membres. En tant que telle, elle répond à trois impératifs : le premier d'ordre fiscal, résulte des deux directives du 11 avril 1967, (3) le second est d'ordre budgétaire, puisqu'il fait partie du dispositif des ressources propres des Communautés, quant au troisième, il relève de l'Union économique et monétaire.

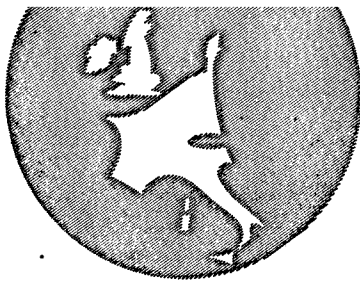
a) Impératif fiscal

Sous ce premier aspect, la proposition de directive, en tant qu'acte fiscal communautaire, constitue l'accomplissement d'une démarche antérieure et très importante dans la voie de l'uniformisation des systèmes nationaux de T.V.A. Les antécédents chronologiques et logiques sont constitués par la première et la deuxième directive du Conseil du 11 avril 1967, qui jettent les bases de cette uniformisation, mais qui cependant laissent subsister la possibilité de nombreuses divergences quant au champ d'application de la taxe. En effet, la première directive, se borne à prévoir le remplacement, dans chaque Etat membre, d'un système de taxe cumulatif par un système de taxe sur la valeur ajoutée, et à appliquer la structure de ce dernier. La deuxième directive également, bien qu'elle constitue une démarche plus avancée, n'introduit qu'un nombre restreint de notions communautaires de base (par exemple : définitions de l'assujetti, des livraisons de bien, des prestations de services, de la base d'imposition, etc...), tout en laissant aux Etats membres le soin de définir beaucoup d'autres points importants. Ainsi, d'après cette directive, chaque Etat membre peut lui-même : déterminer la réglementation des prestations de services autres que celles figurant à l'annexe B ; établir, sous réserve de consultation, les exonérations qu'il estime nécessaires ; fixer, avec certaines limitations, le nombre et les niveaux des taux ; choisir pour les agriculteurs et les petits entrepreneurs, les régimes particuliers qui s'adaptent le mieux aux exigences et possibilités nationales, etc...

(1) Cf. la proposition de 6^e directive du Conseil en matière de T.V.A. assiette uniforme par le même auteur dans Intertax 1973/4-5, p. 97 et suivantes.

(2) JOCE n° 71 du 14-4-1967.

(3) JOCE n° C 80 du 5-10-1973.



L'un des buts de la proposition de sixième directive est donc d'atteindre un rapprochement des législations nationales de T.V.A. beaucoup plus accentué que dans les deux premières directives. Cela consiste non seulement à donner des définitions plus précises de l'assujetti, des opérations imposables, de la base d'imposition, etc..., mais aussi établir une liste uniforme et communautaire des exonérations à englober dans la taxation la quasi totalité des prestations de services, à uniformiser les modalités d'exercice du droit à déduction, à adopter des régimes communs pour l'agriculture et les petites entreprises, etc. Ce but relevant de la pure technique fiscale, on ne peut évidemment en saisir la portée pratique qu'en liaison avec les finalités budgétaires et économiques dont on va parler ci-après.

b) Impératif budgétaire

L'aspect budgétaire de la proposition de sixième directive s'apprécie en relation avec la décision du Conseil du 21 avril 1970, (4) qui établit à l'article 4, que : « à partir du 1^{er} janvier 1975, le budget des Communautés est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres aux Communautés ». « Ces ressources comprennent, poursuit l'article 4, celles visées à l'article 2 (c'est-à-dire : prélèvements agricoles et droits de douane), ainsi que celles provenant de la taxe à la valeur ajoutée et obtenues par l'application d'un taux qui ne peut dépasser 1 % à une assiette déterminée d'une manière uniforme pour les Etats membres, selon des règles communautaires ». L'adoption d'une assiette uniforme de T.V.A. ne constitue pas seulement l'accomplissement pur et simple d'une obligation juridique découlant de la décision précitée, mais aussi une nécessité qui s'impose du fait que la répartition du prélèvement communautaire de T.V.A. doit être effectuée de façon équitable et comparable entre les Etats membres. En d'autres termes, l'uniformisation de l'assiette c'est-à-dire la détermination d'un champ d'application de la taxe identique dans chaque Etat membre assure que « les ressources propres provenant de la T.V.A. correspondent aux recettes résultant de l'application du taux communautaire à l'assiette réelle au dernier stade du champ d'application de la taxe », c'est-à-dire au prix de vente appliqué au consommateur final (exposé des motifs de la proposition de sixième directive).

Cependant, ce n'est pas seulement en relation avec l'exigence d'une répartition équitable des ressources propres entre les Etats membres que l'importance budgétaire de l'assiette uniforme s'apprécie. Celle-ci peut également être vue comme source

financière destinée à assurer aux Communautés le maximum des recettes possibles dans la limite du taux plafond de 1 %. Dans cette optique, le rendement de la taxe au bénéfice du budget communautaire sera d'autant plus important que le champ d'application en sera étendu. C'est aussi dans cet esprit que la directive « assiette uniforme » a été conçue.

c) Impératif économique et monétaire

C'est un aspect important de la proposition de sixième directive, même s'il se situe dans une perspective à longue échéance.

On sait que, parmi les buts du Traité de Rome, la libéralisation des échanges commerciaux entre les Etats membres (c'est-à-dire, l'élimination de toute entrave à la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux) revêt une importance capitale.

Parmi ces entraves, celles d'ordre fiscal jouent un rôle important. C'est pour cela qu'une taxe sur la valeur ajoutée a été choisie, afin d'éviter les effets malsains que l'ancien impôt cumulatif avait sur la concurrence, tant interne qu'intra-communautaire. En effet, en ce qui concerne le marché intérieur, l'incidence fiscale de la T.V.A. sur les produits est proportionnelle à leurs prix qu'elle que soit la longueur du cycle de production-distribution : toute tendance à la concentration est ainsi découragée et les entreprises se retrouvent sur le même pied quel que soit leur degré d'intégration. Quant au marché international (intra-communautaire), il s'avère possible de calculer avec exactitude le montant des mesures compensatoires aux frontières, puisque l'incidence finale de la T.V.A. sur les produits et les services est parfaitement connue : ceci permet d'éviter les compensations forfaitaires et les inconvénients qui en découlaient ; en effet, ces compensations se révélaient souvent soit excessives, soit inférieures à la situation réelle, provoquant des distorsions de concurrence entre les pays.

Or, malgré tous ces avantages évidents de la T.V.A., l'adoption de celle-ci dans tous les pays de la Communauté ne pouvait que constituer une première démarche dans la voie de la libéralisation complète des échanges et de l'élimination de toute distorsion de concurrence. En fait, le moment de cette libéralisation totale se situe à une date beaucoup plus lointaine ; celle de la suppression des frontières fiscales, c'est-à-dire de l'abolition des détaxations à l'exportation et des taxations à l'importation pour les échanges intra-communautaires. Cet objectif qui figure dans la première directive du Conseil du 11 avril 1967, devrait constituer un des moyens pour permettre l'accomplissement du

(4) JOCE n° L 94 du 28-4-1970.

processus de transformation des marchés nationaux en un seul marché européen ayant des caractéristiques analogues à celles d'un marché intérieur.

L'uniformisation des T.V.A. nationales comme moyen d'interpénétration plus grande des économies des Etats membres, a été reconnue par la résolution du Conseil et des Représentants gouvernementaux des Etats membres du 22 mars 1971, (5) concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté. La rédaction du point 2 du titre III est sans ambiguïté sur ce point : « afin d'accélérer l'interpénétration des économies, le Conseil sur proposition de la Commission, statue, dans un équilibre approprié, sur des mesures concernant (entre autres) les règles communautaires déterminant l'assiette uniforme de la taxe à la valeur ajoutée au sens de la décision du Conseil du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés ». Cette dernière précision est capitale, car elle permet de relier entre eux les impératifs fiscaux, budgétaires et économiques.

II. — Champ d'application du système commun de T.V.A.

Ce qui vient d'être exposé ci-dessus donne un aperçu suffisant des raisons qui militent en faveur de l'adoption d'une assiette uniforme de T.V.A. Il reste encore à indiquer, avant de passer à un examen systématique de la proposition de sixième directive, quel est le champ d'application que cette assiette devrait avoir, c'est-à-dire quelles devraient être les personnes et les opérations à englober ou à exclure du régime commun de T.V.A.

Il faut d'abord dire que, d'après la première directive du 11 avril 1967, qui a instauré, pour les Etats de la Communauté, une taxe sur le chiffre d'affaires perçue suivant la valeur ajoutée, celle-ci est conçue comme un impôt général sur la consommation (5° considérant et article 2, premier alinéa). Cela veut dire que le champ d'application de la T.V.A., qu'elle soit nationale ou communautaire, doit, en principe, être aussi large que possible et englober tous les stades de la chaîne de la production et de la distribution des biens et des services. Il est vrai que cette exigence de généralisation de la taxe était affaiblie par la dérogation du sixième considérant et de l'article 2, dernier alinéa

de la 2° directive prévoyant pour les Etats membres la possibilité d'exclure le commerce de détail de la T.V.A. Mais depuis l'adoption de ces deux directives en avril 1967, le Conseil avait nettement évolué et cette dérogation ne se justifiait plus. En effet, en décembre 1969, le Conseil avait adopté une résolution par laquelle il reconnaissait : « la nécessité d'inclure le commerce de détail dans le champ d'application de la taxe à la valeur ajoutée dès son introduction ». (6)

A plusieurs autres reprises, le Conseil avait d'ailleurs confirmé cette prise de position. L'inclusion du commerce de détail dans le champ d'application de la T.V.A. permet d'assurer le plus sûrement possible la répercussion de la taxe sur le consommateur final, grâce au jeu des déductions propres à ce système de taxation.

D'autre part, l'extension du champ d'application joue aussi un rôle très important sur le plan budgétaire : sur le plan national, plus le champ d'application de la taxe est large, plus le taux peut être réduit pour obtenir un même volume de recettes ; et sur le plan communautaire, le champ d'application déterminera le niveau plus ou moins élevé du taux nécessaire pour couvrir les dépenses communautaires par les ressources propres.

Il convient maintenant d'examiner d'une façon assez détaillée la proposition de sixième directive, en suivant à peu près l'ordre systématique adopté par celle-ci, mais en traitant sous un même chapitre les matières susceptibles d'être rassemblées. On suivra dès lors le schéma suivant :

- la territorialité de l'impôt,
- les assujettis,
- les opérations imposables : livraisons de biens,
- les opérations imposables : importations,
- les opérations imposables : prestations de services,
- le lieu des opérations imposables,
- le fait générateur et l'exigibilité de la taxe,
- la base d'imposition,
- les taux et les exonérations,
- les déductions,
- les redevables et leurs obligations,
- les régimes particuliers,
- le comité de la taxe sur la valeur ajoutée.

1. LA TERRITORIALITE DE L'IMPOT (article 3)

La notion de territorialité est une notion indispensable pour connaître les limites d'application de l'impôt. Ceci est évident dès lors que le champ d'application territorial peut influencer directement le volume des recettes fiscales. Cette constatation

(5) JOCE n° C 28 du 27-3-1971.

(6) JOCE n° C 163 du 23-12-1969.



est valable aussi sur le plan communautaire (ressources propres). Sur ce plan, il est nécessaire, d'une part, d'assurer un niveau suffisamment élevé des ressources propres, et, d'autre part, d'opérer de façon à ce que la répartition de celles-ci entre les Etats membres soit équitable et comparable. C'est pour cela qu'une définition communautaire et uniforme du « territoire sur lequel la T.V.A. doit s'appliquer » paraît indispensable. Cette définition qui reprend la définition analogue à celle qui avait été déjà arrêtée dans la deuxième directive, figure à l'article 3 de cette proposition de directive : « L'intérieur du pays englobe l'ensemble du territoire national de chaque Etat membre, y compris les eaux territoriales. Il peut également comprendre le plateau continental ». La notion est, comme l'on peut voir, purement politique, car on a voulu s'écarter de la notion de « territoire douanier », à cause des conceptions différentes que les Etats membres ont encore de ce territoire (certains excluent certaines parties de leur territoire du territoire douanier, d'autres non, d'autres encore englobent dans cette notion de territoire douanier des enclaves territoriales situées dans des pays étrangers). Il est vrai que le paragraphe 2 de cet article, admet la possibilité pour les Etats membres, de déroger à la définition de principe, mais cette possibilité est soumise à une procédure de consultation que l'Etat concerné doit engager auprès de la Commission. Ainsi l'exclusion d'une partie de territoire du champ d'application territorial de la T.V.A. devra être examinée au plan communautaire. A ce niveau, deux critères devront vraisemblablement être utilisés pour examiner le bien-fondé des demandes des Etats membres en la matière. En premier lieu, si l'exclusion de certains territoires où a lieu une consommation finale est une cause de distorsion de concurrence. En second lieu, si la non-perception de la T.V.A. dans ces territoires exclus du champ d'application affecte les ressources propres communautaires d'une façon sensible et s'il ne faut pas alors rechercher des compensations financières.

Il est vraisemblable que les cas de saisine de la Commission de la part des Etats membres porteront sur les trois catégories suivantes de territoires, qui sont déjà concernés par un régime spécial :

a) les dépôts en douane : territoires sur lesquels aucune consommation n'est effectuée. Il en existe dans tous les pays ;

b) les ports francs : territoires où accessoirement une certaine consommation hors taxes est autorisée. Par exemple : le port d'Hambourg pour l'Allemagne ;

c) les territoires qui ne sont pas considérés comme intérieur du pays dans le but d'exonérer la consommation finale. Par exemple : Livigno et Campione d'Italia en Italie.

2. LES ASSUJETTIS (article 4)

Une définition de l'assujetti est très importante dans un système commun de T.V.A., car elle sert à individualiser la personne qui doit collecter la taxe pour le compte du Trésor. Une définition des seules opérations imposables n'est donc pas suffisante. L'assujetti coïncide (dans le cas d'exportation, par exemple, l'exportateur assujetti n'est pas débiteur).

La définition de l'assujetti donnée par l'article 4 de la proposition de sixième directive ne s'écarte pas beaucoup de celle déjà donnée par la deuxième directive et de celles généralement acceptées par les législations des pays membres. Dans l'optique de l'assiette uniforme il fallait cependant donner des précisions, soit dans le but d'éviter des malentendus, soit dans celui de généraliser la taxation, tout en évitant des distorsions de concurrence.

Est assujetti à la T.V.A. « quiconque accomplit, d'une façon indépendante et à titre habituel, quel qu'en soit le lieu, des opérations relevant des activités de producteur, de commerçant ou de prestataires de services, y compris les activités extractives, agricoles et celles des professions libérales ou assimilées ». Cette définition reprend les dispositions déjà arrêtées dans la 2^e directive, mais l'innovation la plus remarquable a été faite par une délimitation très spécifique de la notion d'assujetti « occasionnel ». Cette notion ne se retrouve pas dans toutes les législations nationales et avait dans la deuxième directive une réglementation tout à fait générique (faculté des Etats membres de prévoir l'assujettissement des activités de producteur, commerçant, etc... exercées à titre occasionnel). Dans la proposition de nouvelle directive est à considérer également comme assujetti occasionnel « quiconque accomplit à titre occasionnel (c'est-à-dire en dehors de toute activité d'entreprise), une des opérations suivantes (article 4, par. 3) :

- a) exploitation d'un bien corporel ou incorporel en vue d'en retirer des recettes ayant un caractère de permanence ;
- b) livraison d'un bâtiment ou d'une fraction de bâtiment et du sol y attenant, effectuée avant sa première occupation ;
- c) livraison d'un terrain à bâtir ».

Cette disposition répond à un souci de généralisation de l'impôt. Elle vise à déborder le schéma typique de l'assujettissement lié à une activité d'entreprise, pour saisir les personnes (même des particuliers), qui accomplissent isolément des opérations susceptibles de faire une concurrence sérieuse aux entreprises. Il s'agit notamment du domaine de la construction immobilière. Dans ce domaine, carac-

térisé par des coûts très élevés et par une tendance des prix à une hausse constante, la non-taxation des livraisons effectuées par les particuliers, alors que les mêmes opérations effectuées par les entreprises demeureraient taxables, comporterait un préjudice pour ces dernières. Le souci de la proposition de nouvelle directive est donc, ici, de garantir la neutralité de l'impôt. L'extension de l'assujettissement offre par ailleurs une base plus large au prélèvement des ressources propres, permettant ainsi d'en limiter le taux.

Enfin, on doit porter une attention spéciale au problème de l'Organschaft et de l'entité fiscale. On connaît la structure de ces groupes composés de personnes indépendantes du point de vue juridique, mais organiquement liées entre elles par des rapports économiques, financiers et d'organisation. L'indépendance juridique entraînerait, selon les règles générales, l'assujettissement de chaque personne pour les opérations qu'elle effectue avec les autres membres du groupe. L'interdépendance économique et financière plaide, par contre, pour que les personnes composant le groupe soient traitées comme un seul assujetti et les opérations internes ignorées. Plusieurs arguments militent en faveur ou contre la reconnaissance fiscale de l'Organschaft et de l'entité fiscale. D'une part, il est évident que l'assujettissement des opérations s'effectuant à l'intérieur de ces groupes, ne gêne pas, en principe les entreprises sur le plan financier, ces dernières pouvant en tant qu'assujettis, déduire leurs taxes en amont à condition évidemment qu'il n'y ait pas de décalage de temps pour opérer les déductions et qu'elles effectuent des opérations toutes taxables. D'autre part, il est indéniable que, sur le plan de la gestion administrative, l'assujettissement des membres du groupe provoquerait pour les entreprises une quantité non-négligeable de formalités. Pour toutes ces raisons, on n'a pas pu faire abstraction complète de la situation de fait existant dans certains pays. La proposition de sixième directive donne à l'instar de la deuxième, la faculté, pour les Etats membres, de reconnaître sur le plan de la T.V.A. lesdites constructions jurisprudentielles ou légales. Seule la limite qui a été prévue est de réexaminer la situation lors de l'abolition des frontières fiscales.

3. LES OPERATIONS IMPOSABLES : LIVRAISONS DE BIENS (articles 2 - 4 - 5)

On a déjà dit, au sujet du champ d'application de la T.V.A. que celui-ci doit être aussi étendu que possible, conformément au caractère d'une taxe générale sur la consommation. Cela pour des raisons économiques (l'interdépendance existant entre tous les secteurs d'un même marché exige la taxa-

tion de tous les biens et de tous les services) mais aussi pour des raisons budgétaires.

L'article 2 de la proposition de sixième directive assujettit à l'impôt, en principe, toutes les livraisons effectuées à titre onéreux. On entend par « livraison de biens » d'après l'article 5, « le transfert du pouvoir de disposer d'un bien corporel comme un propriétaire ». Cette définition reprise de la deuxième directive, englobe en principe tous les biens, tant meubles qu'immeubles.

En ce qui concerne les immeubles, le problème de l'assujettissement de ceux-ci constitue souvent un motif de prises de positions doctrinaires contraires. Les questions qui se posent sont de savoir si et jusqu'où les biens immeubles doivent être assujettis à la T.V.A., et dans quelle mesure ils sont particulièrement concernés par une réglementation uniforme au niveau communautaire. En effet, quant à ce dernier point, étant donné que par leur nature même, les immeubles ne sont pas susceptibles d'être transférés dans l'espace, on pourrait à première vue en conclure que le maintien d'un traitement fiscal différencié dans les pays de la Communauté ne pourrait donner lieu à des distorsions de concurrence.

Cette conclusion doit toutefois être révisée après une analyse plus approfondie. En fait, les biens immeubles peuvent être regardés sous deux aspects :

1. soit comme produits qui, au sortir du cycle économique, sont livrés à la consommation des particuliers,
2. soit comme moyens de production.

Dans les deux, la taxation s'impose, le but de la directive « assiette uniforme » étant d'assurer l'uniformité de traitement fiscal dans la Communauté. Comme produits finis, livrés à la consommation finale, les immeubles doivent être imposés à l'instar de ce que l'on fait pour les biens meubles (la T.V.A. étant une taxe générale sur la consommation). On vise alors la livraison à un particulier d'un bâtiment neuf (c'est-à-dire avant sa première occupation). Par contre, il paraît logique d'exclure du champ d'application de la taxe, l'immeuble d'habitation, en tant que bien « consommé » du fait de sa première occupation et qui a été donc définitivement frappé de T.V.A. C'est ce qu'a prévu l'article 4, paragraphe 3 de la proposition de directive. Quant aux terrains nus, ceux-ci ne sont pas par leur nature des produits qui peuvent être consommés ; ils sont donc à juste titre exonérés d'après l'article 14-B, litt. m) de la proposition, pourvu qu'ils soient nus, c'est-à-dire, à leur état naturel.

Comme moyens de production, les biens immeubles peuvent avoir une influence sur les conditions de concurrence, dès lors que leur amortissement



est inclus dans le coût des biens et services produits. Les disparités éventuelles de traitement fiscal de ces biens d'investissement peuvent donc se répercuter sur les conditions de concurrence entre les Etats membres. L'uniformisation poursuivie par l'établissement d'une assiette uniforme permet de faire face à ces inconvénients. En outre, à l'intérieur de chaque Etat membre, la nouvelle directive vise à assurer la neutralité de l'impôt, en évitant tout effet cumulatif. Ainsi, les livraisons d'immeubles neufs à usage commercial, industriel ou agricole (livraisons à des assujettis) sont, d'après l'article 4, paragraphe 3 de la proposition, taxées, car si on les exonérait, on provoquerait un cumul d'impôt au stade suivant.

En ce qui concerne les livraisons d'immeubles anciens à usage commercial, etc... une exonération n'est pas nécessaire, puisque le vendeur est normalement un assujetti. Celui-ci pouvant déduire la taxe payée sur son acquisition, on évite ainsi tout effet cumulatif, tout en assurant la perception de la T.V.A. lorsqu'un immeuble sera vendu à un « consommateur final ». Toutefois, un correctif est prévu à l'article 14-B, litt. 1) : si l'assujetti vendeur n'a pas eu droit à déduction du chef de l'immeuble vendu, la livraison est exonérée, pour éviter un cumul de taxation. En effet, cet immeuble a déjà supporté la taxe. Cette taxe est incorporée dans le prix de l'immeuble vendu et si on le soumettait de nouveau à la T.V.A. un cumul de taxation se produirait. En ce qui concerne, enfin, les terrains à bâtir (terrains aménagés, etc...), l'article 4, paragraphe 3, les considère comme des biens taxables car, si on les exonérait, les coûts de T.V.A. qui auraient grevé les travaux effectués sur ces terrains s'incorporeraient dans le prix de l'immeuble donnant ultérieurement lieu à des cumuls d'impôt.

Cela dit, il faut encore ajouter quelques mots au sujet de certaines opérations qui, au sens de l'article 5, paragraphe 2, de la proposition de directive, sont considérées comme livraisons, ainsi qu'au sujet des opérations assimilées à des livraisons.

Au sujet des premières, la proposition de directive se borne à en donner une liste qui reproduit à peu près la liste de l'article 5, paragraphe 2, de la deuxième directive. La seule innovation est l'assimilation à une livraison de la remise d'un bien dans le cadre d'un contrat de leasing financier.

Le leasing est un contrat qui s'est récemment développé dans la pratique commerciale, sous les deux formes de leasing opérationnel et de leasing financier. Le leasing financier a des caractéristiques propres tandis que le leasing opérationnel ressemble de très près aux contrats de location. Le leasing financier joue le même rôle économique que les opérations visées à l'article 5, paragraphe 2, litt. a)

de la deuxième directive, à savoir la « remise matérielle d'un bien en vertu d'un contrat qui prévoit la location d'un bien pendant une certaine période ou la vente à tempérament d'un bien assortie de la clause que la propriété est acquise au plus tard lors du paiement de la dernière échéance ». Cependant, du point de vue juridique, le leasing financier en diffère parce que la propriété du bien n'est pas automatiquement acquise par l'utilisateur. Il n'y a que ces deux possibilités : ou bien acquisition par l'utilisateur sur option et moyennant paiement d'un prix d'achat résiduel ; ou bien prolongation du contrat par le cocontractant.

Le contrat de leasing financier a été traité par la proposition de nouvelle directive, afin qu'il soit soumis au même régime fiscal (taux, lieu de taxation, paiement de l'exigibilité de la taxe, etc...) que les contrats prévus à l'article 5, par. 2 litt. a) de la deuxième directive, cité ci-dessus. Si, au contraire, ce contrat avait été laissé en dehors de l'assimilation, l'application de la T.V.A. aurait dû se fonder sur des aspects purement juridiques et le contrat aurait dû être scindé en une location (traitée comme une prestation de services), puis éventuellement (en cas de levée de l'option), en une vente. Dans cette proposition donc on estime qu'il y a livraison de biens dès la remise matérielle du bien. Il est clair évidemment que s'il n'y a pas levée de l'option après une certaine durée et transfert du droit de propriété, il y aura lieu à régulariser l'opération.

En ce qui concerne, enfin, les opérations assimilées à des livraisons, on retrouve ici la consommation propre (prélèvement par un assujetti d'un bien de son entreprise) et l'affectation par un assujetti aux besoins de son entreprise d'un bien produit par lui-même : notions qui ont été reprises de la deuxième directive et améliorées afin d'éviter des doubles taxations ou des taxations injustifiées. Un nouveau cas d'assimilation à une livraison a été ajouté : celui de l'affectation d'un bien d'un secteur d'activité taxé à un secteur d'activité exonéré. La taxation est proposée afin d'éviter que, dans de tels cas l'assujetti puisse continuer à bénéficier d'une déduction qui ne serait plus justifiée.

4. LES OPERATIONS IMPOSABLES : PRESTATIONS DE SERVICES (articles 2 - 7)

A l'instar de ce qui a été fait par la deuxième directive, la proposition de sixième directive donne une définition négative de la prestation de services. « Est considérée comme prestation de services toute opération qui ne constitue pas une livraison d'un bien au sens de l'article 5 ». Cela pour éviter des vides juridiques, inévitables si l'on donnait une liste positive et pour permettre à la

T.V.A. de saisir toute opération qui n'est pas une livraison. Par conséquent, les locations sont à classer parmi les prestations de services. En outre, se retrouvent rangées parmi les prestations, les cessions de biens incorporels (brevets, marques de fabrique, etc...).

Il convient de remarquer que les travaux immobiliers, définis à l'article 6, ont été, au contraire, rangés parmi les livraisons de biens, assimilés donc aux biens sur lesquels ils portent. La faculté, déjà prévue par la deuxième directive, de traiter ces travaux comme des prestations de services, n'a plus été reprise par la proposition de nouvelle directive, compte tenu des inconvénients qui résulteraient d'une différence de classification entre les Etats membres.

Enfin, comme pour les livraisons, il a été prévu, pour des raisons de neutralité fiscale, la taxation de certaines prestations de services « à soi-même » (utilisation d'un bien de l'entreprise à des fins étrangères à celle-ci), ainsi que celle de certaines prestations de services à l'intérieur d'une entité fiscale.

5. LES OPERATIONS IMPOSABLES : IMPORTATIONS (article 8)

Le concept d'importation de bien (l'entrée du bien à l'intérieur du pays) demeure inchangé par rapport à la deuxième directive et ne pose pas de problèmes particuliers. A noter que l'importation constitue, pour la T.V.A. comme pour les anciennes taxes cumulatives à cascade, un fait objectif de taxation, même s'il n'y a pas transfert de propriété d'un sujet à un autre.

6. LE LIEU DES OPERATIONS IMPOSABLES (articles 2 - 9 - 10 - 16 par. 10)

La détermination de l'endroit où une opération s'effectue revêt une grande importance puisque cela situe le lieu où l'opération devient taxable (ou exonérée). Lorsqu'il s'agit d'opérations qui peuvent être scindées (par exemple : cessions de biens destinés à être transportés), cette importance devient fondamentale, parce que plusieurs pays pourraient revendiquer à la fois le droit de percevoir la taxe.

En ce qui concerne les livraisons de biens, la proposition de sixième directive n'a pas beaucoup innové par rapport aux deux premières directives, le lieu de ces livraisons étant resté en principe celui où le bien se trouve au moment de la livraison. Egalement les deux premières directives demeurent inchangées dans le cas où le bien cédé est expédié ou transporté : ce qui est déterminant c'est l'endroit où le bien se trouve au moment du départ. L'élément nouveau dans la proposition

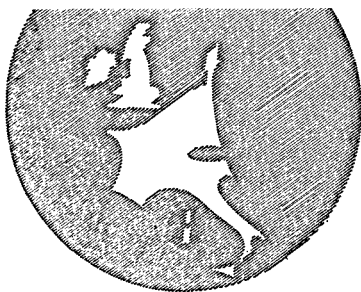
concerne l'hypothèse de la livraison d'un bien qui devra faire l'objet d'un montage ; dans un tel cas, le lieu de la livraison est le lieu du montage. Cette disposition a pour conséquence que si le vendeur exporte un bien en pièces détachées qui doivent être, d'après le contrat, montées dans le pays d'importation, le vendeur sera taxé à l'importation sur la valeur des pièces ; il sera à nouveau taxé lors du montage sur la totalité (pièces plus montage) et déduira la taxe acquittée lors de l'importation sur les pièces détachées.

C'est dans le domaine des prestations de services que la proposition de directive a innové le plus profondément. C'est là, on peut bien le dire, un des points les plus difficiles de la T.V.A. Cette innovation est motivée par les difficultés parfois insurmontables auxquelles donne lieu le système actuellement en vigueur de la deuxième directive.

D'après ce système, est considéré comme lieu d'une prestation de services « l'endroit où le service rendu, le droit cédé ou concédé ou l'objet loué sont utilisés ou exploités » (art. 6, par. 3 de la deuxième directive). Sur base de ce texte, les Etats membres ont déterminé le lieu de l'utilisation d'une manière différente. Pour les uns, l'utilisation se situe au lieu du preneur ; pour les autres, au lieu du prestataire de services, pour d'autres encore au lieu de l'utilisation réelle de la prestation. De sorte que pour une même prestation de service rendue dans les relations internationales (comme par exemple les transports de biens ou la publicité), on peut constater des doubles impositions ou parfois des non-impositions.

Pour surmonter toutes ces difficultés, la proposition de sixième directive adopte un critère plus simple et plus objectif pour déterminer le lieu des prestations de services. Pour l'ensemble des prestations de services, à l'exception des prestations se rattachant à un immeuble et des prestations de transport, le lieu où un service est effectué est réputé se situer à l'endroit où le prestataire a établi le siège de son activité professionnelle, ou, à défaut, le lieu de son domicile (art. 10 de la proposition).

Cependant, tout en retenant ce principe en raison de sa plus grande simplicité et de sa logique, il a fallu prévoir des exonérations indispensables, afin d'éviter des cumuls de taxes. Pour les prestations de services qui ont une influence marquée sur le prix des biens et dont le preneur est situé à l'étranger, il a été prévu une exonération dans le pays du prestataire (cf. art. 16, par. 10) et la taxation dans le pays du preneur (article 2, par. 3). Ces prestations de services sont pour la plupart rendues entre assujettis. Il s'agit par exemple des cessions de brevets, de la publicité, des prestations effec-



tuées par des conseillers, ingénieurs, etc...). Pour obtenir l'exonération à titre d'exportation, la seule obligation du prestataire de services sera d'apporter la preuve que le preneur est assujéti dans un autre Etat membre ou que le preneur est établi hors de la Communauté.

7. LE FAIT GÉNÉRATEUR ET L'EXIGIBILITÉ DE LA TAXE (article 11)

Au sujet du fait générateur et de l'exigibilité de la taxe, la deuxième directive, comme les législations nationales, manque de précisions.

La deuxième directive, tout d'abord ne cite les deux concepts de « fait générateur » et d' « exigibilité » de la taxe qu'en matière d'importation, tandis qu'en matière de livraisons de biens et de prestations de services il n'est fait aucune allusion à la notion d'exigibilité, seul le « fait générateur » étant visé. Le fait générateur est défini comme la « naissance de la dette fiscale », déterminée soit au moment où la livraison est effectuée, soit au moment où le bien importé entre dans le pays. Aucune définition n'est donnée de l' « exigibilité ».

Les législations de plusieurs Etats membres sur ces points ne sont pas caractérisées par une plus grande clarté. En effet, dans certains de ces pays, non seulement les deux concepts de « fait générateur » et d' « exigibilité » se confondent, mais encore le « fait générateur » n'a pas une application très cohérente, celui-ci étant lié parfois à la livraison ou à la prestation de service, parfois à la facturation ou à l'encaissement du prix. En ce qui concerne le « fait générateur » et l' « exigibilité » de la taxe à l'importation, les législations des pays membres renvoient souvent aux dispositions nationales en matière de droits de douane et par conséquent se ressentent des divergences qui affectent ces dernières dispositions.

C'est dans cette situation qu'est apparue la nécessité d'établir une notion uniforme du « fait générateur » et de l' « exigibilité ».

Toutefois, ceci constituerait en tout cas un pas en avant vers la convergence des régimes nationaux, en supprimant les équivoques dues à des différences de terminologie. En outre, il n'est pas exclu que les divergences nationales au sujet du fait générateur et de l'exigibilité de la taxe puissent, dans certains cas, entraîner de sérieuses difficultés pratiques. Il suffit d'indiquer à ce propos que la détermination du moment où le fait générateur se produit a des conséquences immédiates sur la détermination du lieu d'imposition, ainsi que sur le taux applicable.

Les nouvelles notions visées par la proposition de sixième directive tiennent largement compte de ce qui a été déjà établi dans la deuxième directive. Ainsi, le « fait générateur » demeure le fait par lequel sont réalisées les conditions légales, nécessaires à la naissance de la dette fiscale » et il a lieu « au moment où la livraison de bien ou la prestation de service est effectuée, ou, en cas d'importation, au moment où le bien est introduit à l'intérieur du pays ».

Un élément nouveau par rapport à la deuxième directive se trouve dans la définition de la notion d' « exigibilité de la taxe », introduite aussi bien pour les livraisons et prestations de services, que pour les importations. A ce sujet, il fallait surmonter des problèmes d'ordre pratique. Deux critères, apparemment très simples, pouvaient s'appliquer : soit lier l'exigibilité à la facturation, là où elle serait requise, soit lier l'exigibilité à l'encaissement du prix. Ces deux critères, également défendables, semblent rencontrer l'opposition de certains Etats membres qui craignent un décalage des recettes fiscales par rapport à la situation actuelle, du fait que les usages commerciaux permettent des facturations et des encaissements bien postérieurs, à la réalisation des opérations imposables. Dans la proposition de directive, on a donc préféré poser le principe de la coïncidence entre le moment de l'exigibilité et celui du fait générateur.

Toutefois, afin de ne pas gêner les petites entreprises et le commerce de détail d'une part, et le commerce entre entreprises assujetties d'autre part, la faculté est laissée aux Etats membres de reporter l'exigibilité de la taxe respectivement au moment de l'encaissement ou à celui de la facturation.

La taxation des acomptes, même avant la réalisation complète du fait générateur, répond plutôt à une exigence de technique fiscale et budgétaire.

8. LA BASE D'IMPOSITION (article 12)

Une notion uniforme de la base d'imposition est indispensable puisque c'est sur cette base que le prélèvement communautaire sera en fin de compte perçu.

La proposition de sixième directive semble s'écarter de la notion de contre-valeur adoptée par la deuxième directive. Toutefois, après une analyse plus approfondie, cette divergence se révèle être de caractère plutôt académique.

D'après l'article 12-A, par. 1 a), pour les livraisons de biens et les prestations de services, la base d'imposition est constituée en général « par le prix, exprimé en une somme d'argent obtenue ou à obtenir par le fournisseur, si cette somme

constitue la seule contrepartie effective de l'opération ». C'est dans un souci de simplification que la proposition a adopté la notion de prix. Celui-ci ne représente en définitive que la dépense réelle de l'acheteur d'un bien ou d'un preneur d'un service. Cette notion est très simple et très couramment appliquée dans la pratique journalière. Elle est donc familière à la grande masse des opérateurs économiques et des consommateurs. Elle convient à toute transaction effectuée à n'importe quel stade de la chaîne de la production et de la distribution. Comme déjà dit plus haut, la notion de prix ne s'écarte guère de celle de contre-valeur, notion plus large et plus abstraite adoptée par la deuxième directive. Etant donné que, dans l'immense majorité des cas, ce n'est pas la contre-valeur, mais le « prix » qui est utilisé, il a paru plus simple de le retenir.

D'autre part, la proposition de directive n'a pas négligé les cas, qui ne sont pas exceptionnels, où il n'y a pas de prix, ainsi que les cas où d'autres avantages économiques accompagnent le prix apparent. Ces cas étaient couverts dans la deuxième directive par la notion très large de contre-valeur. Dans la proposition de nouvelle directive, ils se trouvent réglementés séparément. Le prix s'avérant dans ces cas un élément insuffisant, c'est la « valeur normale » du bien ou du service qui constitue la base d'imposition, c'est-à-dire une notion peut-être moins précise que le prix, mais susceptible d'être évaluée selon les conditions du marché. Cette règle de la « valeur normale » s'applique aussi bien en cas d'échanges qu'en cas de consommation ou d'utilisation propre.

Une disposition spéciale est prévue pour l'évaluation du leasing financier : la base d'imposition est constituée par le total des versements périodiques, majoré du prix demandé pour la levée de l'option, à l'exception des intérêts.

D'une manière plus détaillée que la deuxième directive, la proposition de directive contient une liste de tous les éléments autres que le prix, qui sont à comprendre (impôts, frais d'assurance, d'emballage, etc...) ou à exclure (escomptes, intérêts, etc...) de la base imposable.

En ce qui concerne l'importation, un parallélisme a été établi avec les critères adoptés en régime intérieur : la taxe porte sur le prix à payer par l'importateur ; à défaut, ou si le prix n'est pas la seule contrepartie, sur la « valeur normale ». Ces dispositions correspondent à celles du point 14 de l'annexe A de la deuxième directive, selon lesquelles dans les échanges intra-communautaires, les Etats membres s'efforceront d'appliquer aux importations de biens une base d'imposition qui corresponde dans toute la mesure du possible, à celle qui « est

retenue pour les livraisons effectuées à l'intérieur du pays ». Dès 1967, il était apparu que la notion de valeur en douane ne se justifie plus pour déterminer la base d'imposition entre les Etats membres, le commerce intra-communautaire n'étant plus passible de droits de douane. Cette notion conserve cependant une certaine valeur dans le cas d'importation de biens en provenance des pays tiers et soumis à des droits de douane « ad valorem » du tarif commun : dans de tels cas, la proposition de directive dispose que la base d'imposition ne peut être inférieure à la valeur en douane.

Une disposition spéciale est prévue pour l'évaluation de la base imposable en cas de biens exportés et réimportés par l'exportateur après avoir subi à l'étranger une transformation, réparation, etc... (perfectionnement actif). Dans ce cas, la taxe ne porte que sur le prix de la main-d'œuvre et des fournitures éventuelles, augmenté des impôts, frais accessoires, etc...

9. LES TAUX ET LES EXONERATIONS (articles 13, 14, 15, 16 et 28)

Les dispositions de la proposition de directive concernant les taux sont très peu nombreuses et reproduisent presque entièrement les dispositions correspondantes de la deuxième directive. Ceci ne doit pas être interprété comme l'abandon par la Commission du désir de rapprocher les taux des Etats membres. Cela s'explique par les buts poursuivis pour cette disposition. Il faut reconnaître que la gamme des taux nationaux est extrêmement variée, soit par leur nombre, soit par leurs niveaux très différenciés. Or, pour des raisons essentiellement politiques, il n'est pas concevable de pouvoir aboutir à court terme à une uniformisation du nombre des taux ou à un rapprochement très poussé de leurs taux. D'ailleurs, le problème des taux est lié à celui de la suppression des frontières fiscales, car c'est justement la différenciation des taux qui justifie en partie l'existence de ces dernières. On a déjà mentionné dans la partie introductive de cet article, que pour des raisons à la fois économiques et politiques, l'abolition des frontières fiscales ne pourra pas intervenir avant l'aboutissement de l'union économique et monétaire.

Pour toutes ces raisons, il ne serait pas très réaliste, dans cette directive qui vise à arriver rapidement à une uniformisation de l'assiette, d'aborder le problème du rapprochement des taux. Cependant, il est évident que l'uniformisation de l'assiette constitue l'une des conditions préalables du rapprochement ultérieur des taux.

Cela dit, il semble qu'un examen plus approfondi des dispositions de la proposition de directive en la matière n'est pas très utile. Exception



faite du paragraphe 1 de l'article 13 (« le taux applicable est celui en vigueur au moment où a lieu le fait générateur », les autres paragraphes reprennent les principes généraux déjà arrêtés par la deuxième directive : nécessité d'un taux égal pour les livraisons et les prestations ; nécessité de ne pas prévoir des taux trop réduits afin de permettre normalement la déduction de la taxe en amont ; application du même taux à l'intérieur et à l'importation pour des opérations similaires.

Pour des raisons d'analogie, il convient de parler du taux « zéro » qui est visé à l'article 28 de la proposition sous la rubrique des dispositions transitoires. Le taux zéro dont on peut voir des applications plus ou moins étendues dans certaines législations nationales, n'est pas un véritable taux de taxation, car, d'une part, il exonère l'opération en cause et, d'autre part, il permet le remboursement par l'Etat de la taxe prévue en amont. En régime intérieur, qu'il soit accordé objectivement pour des biens et services, en tant que tels, ou qu'il soit accordé au dernier stade, il aboutit à décharger de la T.V.A. la consommation finale, ce qui est contraire au caractère d'une « taxe générale sur la consommation ». En outre, le taux nul en régime intérieur peut être utilisé aussi pour accorder au moyen de remboursement de taxe, des avantages fiscaux non justifiés, par rapport à d'autres catégories d'assujettis. Or, la philosophie générale de la T.V.A., impôt neutre et propre à assurer de bonnes conditions concurrentielles, ne permet pas que celles-ci soient troublées par des incitations accordées au moyen du taux nul.

C'est pour ces raisons que l'article 28, paragraphe 2 de la proposition ne vise le taux zéro que comme mesure transitoire. Cette mesure, pourvu qu'elle ait été déjà introduite à la date du 1^{er} avril 1973 ou à la date d'application obligatoire de la deuxième directive, pourra être maintenue par les Etats qui l'appliquent, jusqu'à une date qui ne pourra être postérieure à l'abolition des frontières fiscales. Ce taux « zéro » doit répondre aux conditions prévues à l'article 17, dernier tiret, de la deuxième directive. La Commission, d'autre part, doit indiquer dans le rapport à transmettre au Conseil tous les deux ans, si ces exceptions sont encore justifiées et proposer le cas échéant des mesures pour les réduire.

Un raisonnement analogue doit être suivi pour les exonérations proprement dites, c'est-à-dire les exonérations qui n'impliquent aucun remboursement de la taxe payée sur les achats. Pour celles-ci, toutefois, il n'est pas question de les maintenir seulement à titre transitoire, car un certain nombre d'exonérations est inévitable dans tous les pays pour divers motifs. Ces exonérations provo-

quent, soit une interruption dans la chaîne des déductions lorsqu'elles sont appliquées aux stades antérieurs à la vente aux consommateurs finals, ce qui est contraire au principe des « paiements fractionnés », soit une décharge partielle de la consommation finale, correspondant à l'exonération de la valeur ajoutée au dernier stade, lorsqu'elles sont appliquées aux ventes effectuées à un non-assujetti. De plus, par rapport au taux nul, ces exonérations créent des rémanences de taxe lorsqu'elles sont accordées avant le stade final, l'assujetti ne pouvant déduire la taxe qu'il a acquittée sur ses achats.

Pour toutes ces raisons, le nombre des exonérations doit rester limité et réduit au minimum indispensable. La deuxième directive donne une très large faculté aux Etats membres, pour fixer les exonérations qu'ils estiment opportunes. En fonction des buts de la proposition de sixième directive (ressources propres), il ne semble plus possible de maintenir une telle latitude. Il s'avère en effet nécessaire d'établir une liste commune et réduite d'exonérations, pour que la masse qui reste taxable et à laquelle le taux communautaire s'appliquera, soit la même dans tous les pays membres.

La liste commune établie par la proposition de directive comprend des exonérations :

- à l'intérieur du pays,
- à l'importation,
- à l'exportation.

Les premières concernent notamment des activités d'intérêt général ou social (prestations médicales, assistance sociale, théâtres, musées, etc...). Dans la première catégorie, on retrouve aussi, mais distinguées des exonérations d'intérêt typiquement social, d'autres exonérations très importantes et ayant un aspect économique, dont les justifications sont souvent très différentes. Par exemple : l'exonération de la location de biens immeubles, justifiée par des raisons d'ordre social ; celle des jeux de hasard ou des opérations de crédit, motivées par des raisons de technique fiscale ; celle des livraisons de bâtiments anciens par un assujetti qui n'a pas eu droit à déduction et celle des terrains nus, justifiées par les raisons évoquées dans le chapitre concernant les livraisons, etc...

La seconde catégorie comprend des chefs d'exonération plus spécifiques : importation de biens exonérés en régime intérieur ; importations sous régime de transit ou d'entrepôt ou d'importation temporaire, importations diplomatiques ; importations effectuées par petits envois, etc...

Les exonérations à l'exportation ne sont pas de véritables exonérations, mais plutôt des taux nuls à l'exportation, parfaitement justifiés et nécessaires

pour permettre la taxation dans le pays où a lieu la consommation et pour assurer une égalité de traitement fiscal pour les produits indigènes et les produits importés de même nature. Un chef d'exonération particulier concerne les prestations de transport. Sont exonérés : le transport de biens en provenance de l'étranger, jusqu'au premier lieu de destination, le transport de biens dont le lieu de destination est situé hors du territoire national ou vers un entrepôt d'exportation, ou en transit. Si les trois dernières exonérations sont intimement liées à l'exonération prévue pour les biens à exporter, la première exonération est notamment inspirée par le souci de ne pas taxer les transporteurs étrangers et d'éviter des formalités aux frontières. L'effet de cette exonération est d'ailleurs neutralisé par l'obligation d'incorporer dans la base d'importation des biens importés, ces frais de transports. Il est prévu enfin, une exonération pour les transports internationaux de personnes effectués par voie aérienne ou maritime, étant précisé que cette question devra faire l'objet d'un nouvel examen avant le 1^{er} janvier 1977 (cf. l'article 28, paragraphe 1).

10. LES DEDUCTIONS (articles 17 - 18 - 19 - 20)

Le régime des déductions caractérise le système de la taxe sur la valeur ajoutée en tant qu'impôt perçu selon le mécanisme des paiements fractionnés. Il est donc nécessaire, même en matière de déductions, d'établir une discipline communautaire, car une réglementation différenciée du régime des déductions, pourrait avoir des conséquences sur les conditions de concurrence ainsi que la perception des ressources propres.

Le régime des déductions, tel qu'il a été prévu par la proposition de sixième directive, fonctionne en principe comme il avait déjà été prévu par la deuxième directive. La règle du prorata y a été réaffirmée, ainsi que le principe des déductions immédiates, et que la possibilité pour chaque Etat membre de créer des proratas spéciaux par secteurs d'activité, etc... Certaines précisions importantes ont été cependant apportées. On a ainsi prévu que « le droit à déduction prend naissance lorsqu'intervient l'exigibilité de la taxe déductible » ; que l'assujetti doit détenir une facture ou un document d'importation pour pouvoir exercer son droit à déduction ; que le « butoir », c'est-à-dire l'excédent de taxe déductible qui n'a pu être déduit de la taxe due, est virtuellement exclu puisqu'en cas d'excédent de taxe déductible, à la fin de l'année civile, les Etats membres doivent le rembourser au plus tard dans un délai de trois mois.

Une disposition nouvelle prévoit une liste détaillée de toutes les dépenses n'ouvrant pas droit à

déduction, en tant que dépenses susceptibles d'être utilisées pour les besoins privés de l'assujetti ou de son personnel. Il s'agit des dépenses de logement, de nourriture, etc... faites par des entreprises qui n'ont pas pour objet l'hôtellerie ou la restauration ; des dépenses somptuaires ; des frais de réception, etc...

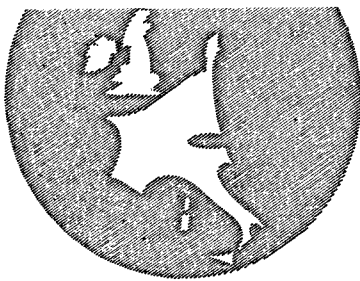
Cette disposition a été prise d'une part pour respecter le principe de taxe de consommation, d'autre part, pour éviter certains abus.

Enfin, des dispositions particulières ont été prévues par la proposition de directive, en matière de régularisation des déductions (survenance de circonstances qui modifient le calcul de la déduction déjà effectuée, constatation du prorata définitif, etc...).

11. LES REDEVABLES ET LEURS OBLIGATIONS (articles 21 - 22 - 23 - 24)

En fonction de toutes les dispositions analysées ci-dessus, notamment en matière d'assujettissement, il est facile de déterminer les personnes qui sont redevables de l'impôt, c'est-à-dire, qui, en raison du mécanisme des paiements fractionnés, sont appelées à chaque stade, à collecter l'impôt pour le compte du Trésor. Ces redevables sont en premier rang l'assujetti, même occasionnel, puis le preneur des services (cessions de brevets, publicité, etc...), qui, par exception à la règle générale, ne sont pas taxés au siège du prestataire ; enfin, compte tenu du fait que la taxe portée sur une facture est un véritable chèque sur le Trésor, puisqu'il est possible à l'assujetti qui reçoit cette facture, de déduire la taxe correspondante ou de se la faire rembourser, quiconque mentionne la T.V.A. sur toute facture ou document analogue en devient « ipso facto » redevable. A l'importation est redevable « la personne désignée comme destinataire dans les documents d'importation », et à défaut, la personne qui effectue l'importation.

Les autres dispositions concernant les obligations à remplir par les redevables présentent un intérêt moins important, puisqu'il s'agit, en fait, de formalités que les législations nationales connaissent déjà depuis longtemps, et qu'on a simplement coordonnées au niveau communautaire. Il s'agit de la comptabilité, des éléments devant figurer sur les factures et des déclarations périodiques et annuelles. Une disposition nouvelle mérite toutefois d'être citée : celle qui oblige tout preneur d'un des services rendus par un prestataire établi dans un autre pays, à en déclarer l'obtention à son administration nationale.



12. REGIMES PARTICULIERS (articles 25 - 26 - 27)

Par régime particulier il faut entendre tout régime qui se détache du régime ordinaire d'application de la T.V.A. afin de tenir compte des particularités de certains secteurs d'activité ou de certains biens. Certaines exceptions sont faites aux critères qui régissent l'application normale de la T.V.A., par exemple, au critère de la taxation généralisée, à celui de la déduction intégrale des taxes en amont, etc...

Des régimes particuliers sont déjà en application depuis longtemps dans les législations nationales, notamment pour l'agriculture et les petites entreprises. La deuxième directive, permettant d'ailleurs aux Etats membres de prévoir des dispositions particulières dans ces deux domaines.

La proposition de sixième directive a dû prendre en considération ces régimes, puisqu'il n'était pas possible de faire appliquer le mécanisme normal de T.V.A. à certains secteurs très sensibles, qui n'avaient d'ailleurs pas encore une infrastructure comptable suffisante. Toutefois, une certaine harmonisation de ces régimes particuliers s'impose car les secteurs concernés occupent souvent une place très large dans les économies nationales. Des divergences d'application trop accentuées ne manqueraient d'affecter, outre les conditions de concurrence, les ressources propres.

La proposition de sixième directive prévoit trois régimes particuliers pour :

- les biens d'occasion ;
- les petites entreprises ;
- les producteurs agricoles.

12 a) Biens d'occasion

Un régime particulier applicable aux biens d'occasion se justifie par le souci d'atténuer certains effets cumulatifs qui pourraient se présenter si le régime normal d'application de la T.V.A. était prévu dans le cas où un bien usagé serait réintroduit dans le circuit économique. En effet, ce bien déjà frappé par la T.V.A. non déductible au stade de la consommation finale, subirait lors de sa réintroduction dans le circuit économique (par exemple vente d'un bien usagé acquis auprès d'un particulier par un commerçant de biens d'occasion), une nouvelle taxation sur une base qui comprendrait non seulement la valeur du bien, mais aussi une partie de l'impôt précédemment acquitté. Cette situation inciterait à éviter le circuit commercial normal.

Pour éviter cet effet négatif, il a été prévu que l'assujetti qui a acquis le bien d'occasion à un non-assujetti peut déduire de la taxe dont il est

lui même redevable, un montant de taxe correspondant à l'application du taux en vigueur lors de l'acquisition du bien. Un tel système de déduction présente l'avantage de ne pas révéler la marge bénéficiaire du vendeur qui pratique la déduction et de permettre l'exportation de ces biens d'occasion, dégrévés de taxe. Toutefois, afin d'éviter des fraudes éventuelles, ce régime est assorti de mesures de sauvegarde et pourra faire l'objet par les Etats membres de certaines surveillances particulières.

Ce régime particulier ne s'applique cependant qu'à certains biens usagés pour lesquels le régime normal comporterait des inconvénients majeurs : ont donc été exclus les œuvres d'art originales et les objets d'antiquité et de collection.

Un régime particulier de taxation est prévu pour les biens immeubles anciens qui sont réintroduits dans le « circuit économique ». Il s'agit notamment des livraisons d'immeubles achetés en vue de la revente par un assujetti (normalement un « marchand de bien ») à un non-assujetti ou à un assujetti qui n'a pas eu droit à déduction. Dans un tel cas, l'article 12-A, paragraphe 1, litt. d) prévoit la taxation sur la marge bénéficiaire, c'est-à-dire sur la différence entre le prix de vente et le prix d'achat.

12 b) Petites entreprises

L'application du régime particulier prévu par la proposition de directive pour les petites entreprises est laissée à l'initiative des Etats membres qui estiment ne pas devoir appliquer le régime normal.

Jusqu'à la suppression des frontières fiscales pour les échanges intra-communautaires, chaque Etat membre peut accorder « une franchise de la taxe » aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 4 000 unités de compte, et le cas échéant, une atténuation dégressive de la taxe aux assujettis dont le chiffre d'affaires annuel excède le plafond fixé par cet Etat pour l'application de la franchise, mais ne dépasse pas 12 500 unités de compte (décote). Cette dernière mesure a pour but de permettre un passage graduel et souple des petites entreprises vers le régime normal d'imposition.

Le critère du chiffre d'affaires (hors taxes) pour déterminer les bénéficiaires de ce régime, a été choisi comme étant le plus approprié à éviter des complications de calcul ou de contrôle pour les assujettis et l'administration. Certaines opérations plus ou moins occasionnelles (par exemple : cessions de biens d'investissement) sont exclues du calcul du chiffre d'affaires, car elles sont susceptibles de perturber temporairement son application sans justification économique fondamentale. Enfin, la proposition de directive exclut du bénéfice de la franchise et de la décote « les assujettis dont l'ac-

tivité principale ou accessoire a pour objet des opérations immobilières ».

Il convient de souligner le fait que les assujettis bénéficiant de la franchise n'ont pas le droit de déduire les taxes qu'ils ont payées sur les achats ni indiquer la T.V.A. sur leurs factures. Ils peuvent toutefois opter pour le régime normal et bénéficier éventuellement de la décote (art. 25, par. 4).

12 c) Producteurs agricoles

L'application du régime particulier pour les producteurs agricoles est, aussi, laissée à la faculté de chaque Etat membre.

Ce régime vise à libérer des obligations de comptabilité, de facturation, de déclaration et de paiement de la taxe, qui incombent normalement aux assujettis, les producteurs agricoles, qui sont censés ne pas être en mesure de s'intégrer dans le régime normal. Il s'agit donc en général des petits agriculteurs : c'est pour cela que la proposition de directive exclut a priori l'application de ce régime aux exploitations ayant la forme juridique d'une société de personnes ou de capitaux, ainsi qu'aux producteurs agricoles dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 50 000 U.C., ou qui sont déjà soumis au régime normal pour d'autres activités. Il s'est avéré nécessaire, dans l'optique de l'assiette uniforme, de donner une liste commune des activités pouvant donner à un assujetti la qualité de producteur agricole. Cette liste, qui figure à l'annexe A de la proposition, englobe l'agriculture proprement dite, ainsi que l'élevage, la sylviculture et la pêche. Elle a été établie sur la base de la « classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique », rédigée par le Bureau Statistique des Nations Unies. Elle sert évidemment aussi à l'individualisation des « produits agricoles » ; les prestations de services agricoles sont également comprises dans le régime particulier et sont indiquées dans une deuxième liste de l'annexe B. Sont considérés comme prestations agricoles notamment les travaux de culture, le stockage de produits agricoles, la location de machines agricoles, la taille des arbres, etc...

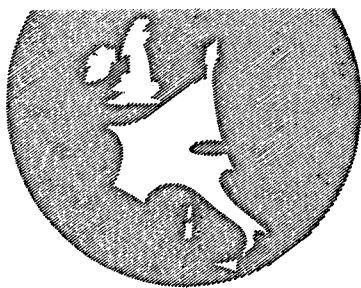
Ce régime particulier prévu a pour but essentiel de donner à l'agriculture une compensation « forfaitaire » de sa charge fiscale en amont, c'est-à-dire de la T.V.A. qui a grevé les achats de biens et services effectués pour les besoins de l'entreprise agricole.

Le calcul du pourcentage de compensation est effectué au niveau communautaire, selon une procédure dont les détails sont exposés à l'article 27 de la proposition et à l'annexe C (méthode commune de calcul).

Au préalable, la Commission est chargée de calculer les niveaux de la charge de T.V.A. en amont dans chaque Etat membre (article 27, paragraphe 3) sur la base des données fournies par les Etats membres et en tenant compte des éléments figurant à l'annexe C : production finale hors T.V.A. des branches « produits agricoles et de la chasse » et « bois bruts » ; consommations intermédiaires nécessaires à la valeur de la production ; formation brute de capital fixe, effectuée en relation avec les activités définies à l'annexe A. Cette détermination des niveaux de charge en amont doit être effectuée séparément, pour l'ensemble des entreprises agricoles et de pêche d'une part, et pour l'ensemble des entreprises sylvicoles, d'autre part. Cette distinction a été faite parce que la charge en amont en agriculture est généralement plus élevée que celle de la sylviculture.

Cette charge étant calculée, les Etats membres peuvent fixer deux pourcentages forfaitaires de compensation « à des niveaux qui ne peuvent pas dépasser 90 % des niveaux de la charge de T.V.A. en amont » calculés par la Commission : un pour le secteur de l'agriculture et de la pêche, l'autre pour la sylviculture. La compensation doit s'effectuer par application des taux forfaitaires au prix de vente hors taxes des produits ou des services agricoles. La limite de 90 % s'explique par le souci d'éviter des compensations supérieures à la charge effective en amont, car le calcul global des charges en amont doit se faire, en l'état actuel des données statistiques, sur la totalité de la branche agricole, c'est-à-dire sur l'ensemble des agriculteurs y compris ceux qui ont opté pour le régime normal. Théoriquement, il aurait fallu que ces calculs ne portent que sur les achats et les ventes des seuls agriculteurs forfaitaires, mais pour des raisons pratiques et dans l'impossibilité actuelle de saisir cette catégorie d'agriculteurs, il a bien fallu utiliser des statistiques des comptes nationaux qui englobent l'ensemble du nombre des optants, dû à l'inévitable modernisation des structures agricoles, il est prévu que la limite de 90 % sera progressivement abaissée à 80 et puis à 70 pour cent à des dates fixées à partir de l'entrée en vigueur de la directive.

Pour les livraisons de produits agricoles et les prestations de services agricoles effectuées à des non-assujettis, c'est l'acheteur ou le preneur qui devrait payer cette compensation. Pour les livraisons et les prestations effectuées à des assujettis (non forfaitaires), les Etats membres ont la faculté de choisir entre l'acheteur ou le preneur et le Trésor public. Dans le cas où l'acheteur ou le preneur verse cette compensation forfaitaire, il pourra déduire du montant de la taxe dont il est redevable, le montant versé à l'agriculteur forfaitaire au titre de cette compensation.



A signaler, enfin, que certaines activités sont exclues de la compensation forfaitaire, bien qu'elles soient effectuées par un agriculteur forfaitaire : par exemple, les livraisons de produits non-agricoles ; les exportations (on rappelle que toute mesure compensatoire forfaitaire aux frontières est contraire au système T.V.A.) ; les livraisons effectuées avec des procédés commerciaux (dans un tel cas, les agriculteurs entrent en concurrence avec les commerçants, assujettis au régime normal).

Le régime forfaitaire prévu par la proposition de sixième directive se présente comme un régime transitoire, pour permettre un passage progressif de certaines catégories économiques d'agriculteurs au régime normal de taxe sur la valeur ajoutée. Le passage peut également se faire au moyen d'une option volontaire exercée par l'agriculteur, option dont la possibilité est prévue par la proposition.

On peut estimer que le passage au régime normal sera progressivement assuré par :

- la diminution du taux forfaitaire dans le temps ;
- l'augmentation des achats en raison de la tendance à la modernisation des entreprises ;
- l'implantation d'une infrastructure comptable de plus en plus développée dans le milieu agricole, ce qui supprimera la cause principale de la nécessité d'un régime forfaitaire.

13. LE COMITE DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE (articles 29 - 30 - 31)

Un Comité de la taxe sur la valeur ajoutée est institué par la proposition de sixième directive. Il devrait être composé de représentants des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission.

Le rôle de ce Comité n'est pas législatif ; cet organisme n'ayant aucun pouvoir de modifier les actes arrêtés par le Conseil en matière de T.V.A. ne pourrait agir que dans le domaine réglementaire. En fait, après la mise en vigueur de la sixième directive, deux exigences pourraient rapidement apparaître :

- celle d'harmoniser certaines modalités d'application de la nouvelle directive arrêtées par les Etats membres ;
- celle d'arrêter rapidement ces modalités d'application d'une façon communautaire.

Dans les deux cas, le pouvoir du Comité T.V.A. reste limité par le caractère même — technique et réglementaire et non pas législatif — des mesu-

res d'application à prendre. De plus, si la majorité requise n'est pas atteinte dans ce Comité, le Conseil est saisi de la question et doit statuer rapidement sur le point évoqué.

III. — Conclusions

La proposition de 6^e directive concernant l'uniformisation des systèmes nationaux T.V.A. a été transmise au Conseil le 29 juin 1973. Le Conseil, étant donné l'importance de cette proposition, a consulté le Comité économique et social et le Parlement européen.

Ces deux organes ont rendu leur avis, respectivement le 31 janvier 1974 et le 14 mars 1974. Ces avis constituent une large approbation du projet, sous réserve d'un certain nombre de remarques et d'amendements concernant notamment la date de mise en vigueur de la directive, les opérations assimilées à des livraisons de biens ou à des prestations de services, la base d'imposition, le contenu des exonérations, les obligations des redevables, les régimes particuliers des petites entreprises et des agriculteurs.

La plupart des amendements seront certainement acceptés par la Commission. Par contre, sur les amendements concernant le régime agricole et les petites entreprises qui changent fondamentalement les propositions et les conceptions du projet de directive, il ne semble pas qu'ils puissent être acceptés.

La Commission, sur la base de ces deux avis favorables, va incessamment transmettre au Conseil une proposition modificative de la proposition de 6^e directive T.V.A. pour tenir compte, dans toute la mesure du possible, des avis exprimés. Cette directive modificative ne sera pas soumise à nouveau à la consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, mais sera directement discutée au sein des Groupes compétents du Conseil, pour réaliser un compromis politique en vue de son adoption, si possible, avant la fin de cette année.

Il convient toutefois de remarquer qu'étant donné les conséquences parfois nombreuses et sensibles que cette proposition aura dans les législations de certains Etats membres, il sera nécessaire de prévoir un délai suffisant, après l'adoption de la proposition de directive par le Conseil des Ministres pour permettre aux Etats membres d'adapter leur législation nationale, conformément aux normes communautaires.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

COMITÉ DU FONDS SOCIAL EUROPÉEN

Le Conseil lors de sa session des 15-16-17 juillet 1974, a nommé M. Robert VAN DEPOELE, national secretaris van het Algemeen Christelijk Vakverbond, comme membre titulaire du Comité du Fonds social européen en remplacement de M. J. KEULEERS pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 18 décembre 1974.

COMITÉ CONSULTATIF POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE

★ Le Conseil, lors de sa session des 15-16-17 juillet 1974, a nommé M. Hanns-Peter KUHFUHS, Referent für berufliche Bildung im Deutschen Handwerkskammertag, comme membre suppléant du Comité consultatif pour la formation professionnelle en remplacement de M. RASPE pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 30 janvier 1976.

★ Le Conseil, lors de sa session des 22-23 juillet 1974 a nommé, au Comité consultatif pour la formation professionnelle :

— M. Gianfranco LANZONI, Funzionario Servizio istruzione professionale confindustria, comme membre titulaire en remplacement de M. NOBILE, membre titulaire démissionnaire et,

— M. Franco LALA, comme membre suppléant en remplacement de M. CARBONI, membre suppléant démissionnaire pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 30 janvier 1976.

COMITÉ CONSULTATIF POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

★ Le Conseil, lors de sa session des 15-16-17 juillet 1974, a nommé M. Donald NEVIN, assistant general secretary Irish Congress of Trade Unions, comme membre suppléant du comité consultatif pour la Sécurité sociale des travailleurs migrants dans la catégorie des représentants des travailleurs, pour la période se terminant le 28 avril 1976.

★ Le Conseil, lors de sa session du 17 septembre 1974, a décidé de nommer M. MERIC, directeur de la Sécurité sociale, comme membre titulaire du Comité consultatif pour la Sécurité sociale des Travailleurs Migrants à la place de M. RØSON, démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 28 avril 1976.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Conseil, sur base des listes de candidats présentées par les Gouvernements des Etats membres, a procédé, lors de sa session du 17 septembre 1974, au renouvellement des membres du Comité Economique et Social, pour la période allant du 17 septembre 1974 au 16 septembre 1978.

CHILI

Le 23 juillet 1974, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. M. Sergio NUNO B., ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le Gouver-

451

5. Viande bovine

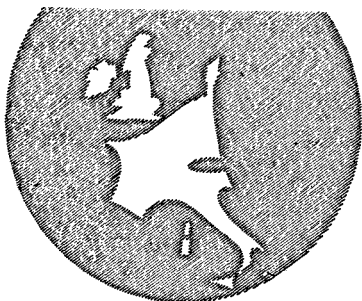
a) Prime pour une mise sur la marché ordonnée de certains gros bovins de boucherie : augmentation des montants maxima et des montants pris en charge par le FEOGA de 5 %.

b) Toutefois, les Etats membres qui sont autorisés à ne pas mettre en application, dans leurs régions, la prime à la reconversion, vers la production de viande, de trou-

fication visé à l'article 8 paragraphe 2 de la directive du Conseil n° 72/159/CEE conformément à la proposition de la Commission.

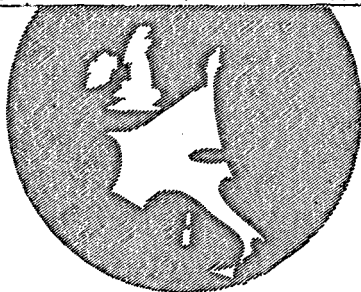
2. Le Conseil convient de reprendre rapidement, sur base de la proposition de la Commission (J.O. du 26-7-1971), les délibérations sur l'action commune concernant les groupements de producteurs et leurs unions.

Il invite la Commission à lui présenter dans les semaines à venir, conformément à sa déclaration d'intention reprise



nement du Chili comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la C.E.E., de la C.E.E.A. et de la C.E.C.A., en

tarifaire communautaire ouvert pour l'année 1974 par le règlement (CEE) n° 3593/73 du 28 décembre 1973.



au Mémoire de la Commission sur l'aménagement de la politique agricole, une proposition concernant une action commune dans le domaine de l'amélioration et de la commercialisation des produits agricoles.

VIANDE BOVINE

A l'issue d'un débat approfondi au sujet de la situation du marché de la viande bovine, le Conseil lors de sa session des 15-16-17 juillet 1974 est convenu d'un plan communautaire d'urgence pour redresser la situation de ce marché.

En ce qui concerne les mesures relatives aux importations et aux exportations, le Conseil a arrêté le règlement portant suspension temporaire (du 16 juillet jusqu'au 31 octobre 1974) de la délivrance des certificats d'importation ou de préfixation dans le secteur de la viande bovine. Cette mesure n'affecte pas les engagements contractuels de la communauté pour la viande bovine dans le cadre du G.A.T.T.

Le Conseil a également arrêté le règlement relatif à l'exclusion du régime du perfectionnement actif pour les produits relevant du secteur de la viande bovine.

Il a pris acte de la volonté de la Commission de poursuivre une politique active de restitutions à l'exportation et a approuvé l'intention de la Commission de lui proposer prochainement d'affecter certaines quantités de viande bovine de conserve provenant des stocks d'intervention à des opérations d'aide alimentaire effectuées dans le cadre du programme alimentaire mondial.

En ce qui concerne les mesures internes, le Conseil a arrêté le complément au règlement de base de la viande bovine qui concerne les mesures à prendre en cas de baisse sensible des prix dans le secteur de la viande bovine. Ce règlement permet au Conseil de prendre désormais un certain nombre de mesures lorsqu'une baisse sensible des prix est constatée sur le marché de la Communauté et que cette situation est susceptible de persister et que ce marché est perturbé ou menacé d'être perturbé.

Il a arrêté le règlement établissant des règles générales relatives à la vente de viande bovine à prix réduit à certaines catégories de consommateurs bénéficiant d'une assistance sociale, et il a pris acte de l'intention de la Commission de décider de procéder à des ventes à prix réduit de viandes au bénéfice de certaines collectivités à but non lucratif.

Pour stabiliser le marché de la viande bovine de la communauté, le Conseil a approuvé le principe d'autoriser les Etats membres à octroyer une prime pour une mise sur le marché ordonnée des gros bovins de boucherie.

Ce principe porte sur les éléments suivants :

Animaux éligibles : les gros bovins, à l'exclusion des vaches, abattus entre le 1^{er} août 1974 et le 28 février 1975. La Commission définit les catégories et les qualités pouvant bénéficier de ce système.

Montant unitaire maximum en U.C./tête variable suivant le mois d'abattage, selon le schéma ci-dessous :

	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Janv.	Fév.
	74	74	74	74	74	75	75
Mont. max.	20	30	40	40	50	60	70
dont à la charge du FEOGA.	0	0	0	20	25	36	49

Si le Royaume-Uni fait usage de l'autorisation d'accorder une prime au cours des mois d'août, septembre et

octobre, l'Irlande bénéficiera d'une prise en charge par le FEOGA des montants suivants :

Août	Septembre	Octobre
10	15	20

L'application de ce régime de prime est facultative ; toutefois, les Etats membres qui l'appliquent ne peuvent pas admettre à l'intervention les viandes provenant des animaux ayant fait l'objet d'une prime.

La Commission peut :

— fixer des conditions supplémentaires pour l'octroi de la prime ;

— décider de diminuer le montant de la prime ou de suspendre l'application du régime de primes en fonction de l'évolution des prix du marché communautaire.

Le Conseil décidera avant le 31 décembre 1974, les mesures éventuelles à appliquer à compter du 1^{er} mars 1975.

En vue de stimuler la consommation de toutes les espèces de viandes, le Conseil a arrêté les règlements relatifs à une campagne d'information publicitaire, et a adopté la résolution relative à la participation du FEOGA au financement de cette campagne.

VIANDE PORCINE

Le Conseil lors de sa session des 15-16-17 juillet 1974, a arrêté le règlement portant suspension temporaire du régime du perfectionnement actif en ce qui concerne les produits relevant du secteur de la viande de porc.

Le Conseil recommande aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires en vue de diminuer le poids moyen des porcs abattus dans les régions dans lesquelles les structures de production et de commercialisation le permettent et invite la Commission à procéder à un examen périodique, au sein du comité de gestion de la viande de porc, des mesures prises à cet effet, afin de coordonner les efforts entrepris par les Etats membres dans ce domaine. Le premier de ces examens devra se faire avant le 1^{er} octobre.

Le Conseil a marqué son accord de principe pour anticiper l'entrée en vigueur du prix de base pour le porc abattu fixé pour la campagne 1974/1975. A cet effet, la Commission présentera au Conseil, dans les meilleurs délais, une proposition de règlement afin que le nouveau prix de base soit valable, au plus tard à partir du 1^{er} octobre 1974.

SYSTEME D'INTERVENTION EN MATIERE DE VIN

Le Conseil, lors de sa session des 15-16-17 juillet 1974 :

— prenant acte du fait qu'à plusieurs reprises et notamment au cours de la présente campagne 1973/74, les dispositions existantes en matière d'intervention dans le secteur vitivinicole n'ont pas toujours permis d'agir avec la rapidité et la souplesse nécessaires pour pallier aux difficultés du marché ;

— constatant qu'il convient de remédier dans les meilleurs délais à cette situation et qu'il y a donc lieu d'apporter les modifications nécessaires aux dispositions régissant le régime des interventions prévu par le règlement (CEE) n° 816/70 ;

— convient que ces modifications doivent viser la mise en place d'un dispositif de distillation des vins en début

de campagne, en vue d'assainir le marché, si les circonstances l'exigent, suivant l'orientation indiquée au mémorandum sur l'aménagement de la politique agricole commune ;

— convient que dans ce cadre, s'il est constaté que les importations de vins en provenance des pays du Maghreb perturbent le marché communautaire, cette perturbation étant constatée par référence au volume importé au cours de l'année précédente et aux disponibilités existantes, il sera procédé à une distillation spéciale ; une telle distillation qui serait réservée aux organismes coopératifs et aux groupements de producteurs se fera à un niveau de prix assurant un dédommagement aux producteurs. Les dispositions concernant cette distillation entreraient en vigueur au plus tard au moment de la mise en application des accords à conclure avec les pays du Maghreb ;

— invite la Commission à présenter des propositions appropriées à cet égard et décide de statuer sur celles-ci de manière à ce que le nouveau régime d'intervention soit applicable au plus tard dès le début de la campagne 1975/1976.

MIEL

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 22-23 juillet 1972, la directive relative à l'harmonisation des législations des Etats membres concernant le miel.

Cette directive est la troisième d'une série — après celles sur le cacao et le chocolat (24.7.1973) et les sucres (11.12.1973) — qui vise à éliminer « produit par produit » toutes les entraves à la libre circulation dans la Communauté et à réaliser des conditions de concurrence égales.

L'harmonisation des législations sur le miel à l'échelon communautaire porte sur la définition de la notion « miel », la détermination des caractéristiques de composition et la dénomination des différentes variétés.

La directive établit également une classification des miels selon l'origine et en fonction du mode d'obtention. Des règles d'étiquetage complètent le dispositif.

L'élaboration des dispositions relatives au contrôle des règles matérielles est confiée à la Commission, les Etats membres étant associés à ce travail au sein du Comité permanent des denrées alimentaires.

Les Etats membres sont tenus de se conformer aux dispositions de cette directive dans un délai d'un an.

POLITIQUE ENERGETIQUE

Le Conseil ayant pris connaissance de la communication de la Commission du 5 juin 1974 « Vers une nouvelle stratégie de politique énergétique pour la Communauté » a adopté lors de sa session du 17 septembre 1974, la résolution suivante :

1) Le Conseil reconnaît que cette communication s'inscrit dans le processus d'élaboration d'une politique énergétique communautaire ayant pour objet — comme l'avaient souligné en octobre 1972 à Paris les Chefs d'Etat ou de Gouvernement — de garantir « un approvisionnement sûr et durable dans des conditions économiques satisfaisantes » ;

2) souligne — comme l'avaient affirmé en décembre 1973 à Copenhague les Chefs d'Etat ou de Gouvernement — qu'une politique énergétique communautaire est rendue nécessaire et urgente par les données nouvelles qui prévalent sur le marché mondial de l'énergie ;

3) affirme sa volonté politique d'élaborer et de mettre en œuvre une politique énergétique communautaire.

Celle-ci implique l'élaboration d'objectifs communs chiffrés qui constituent des lignes directrices pour les politiques nationales et, en même temps, des orientations importantes pour les producteurs et consommateurs d'énergie de la Communauté ;

4) souligne que cette politique énergétique communautaire implique une coordination étroite des positions des Etats membres de la Communauté qui permettra à la Communauté d'exprimer progressivement un point de vue commun sur les problèmes énergétiques vis-à-vis de l'extérieur ;

5) confirme que les aspects mondiaux des problèmes énergétiques rendent nécessaire une coopération entre pays consommateurs ; d'une part, et entre pays consommateurs et pays producteurs, d'autre part, à laquelle la Communauté en tant que telle et les Etats membres entendent participer ;

6) adopte les orientations suivantes :

a) en ce qui concerne la demande d'énergie : la diminution du taux de croissance de la consommation intérieure par des mesures d'utilisation rationnelle et d'économie de l'énergie, sans que cela compromette les objectifs de développement économique et social ;

b) en ce qui concerne l'offre d'énergie : le renforcement de la sécurité d'approvisionnement en recourant, dans les conditions économiques les plus satisfaisantes possibles :

— au développement de la production d'énergie nucléaire ;

— aux ressources en hydrocarbures et en combustibles solides dans la Communauté ;

— à un approvisionnement extérieur diversifié et sûr ;

— à un effort de recherche et de développement technologique permettant d'assurer le développement souhaité des différentes sources d'énergie ;

c) la prise en considération des problèmes relatifs à la protection de l'environnement, notamment par le respect des orientations des programmes nationaux ou communautaires en la matière, tant dans le domaine de la production que de la consommation d'énergie ;

7) décide de tenir avant la fin de 1974 une session consacrée aux problèmes de l'énergie au cours de laquelle il se prononcera sur :

— les objectifs chiffrés pour la production et la consommation de la Communauté d'ici à 1985,

— les orientations et actions nécessaires au développement de chaque source d'énergie, ainsi que les conditions d'un fonctionnement ordonné du marché commun de l'énergie.

A cette fin, le Conseil invite le Comité des Représentants Permanents en mettant à profit les avis du Comité de l'Energie à préparer ses délibérations sur ces deux séries de questions, notamment par un examen, à la lumière des perspectives des Etats membres dans ce domaine, de la cohérence et des possibilités de réalisation des objectifs chiffrés proposés par la Commission, ainsi que de leurs implications financières et budgétaires ;

8) convient d'examiner, également avant la fin de 1974, les moyens que la Communauté pourra mettre en œuvre pour assurer le développement de nouvelles technologies dans le domaine de l'énergie ;

9) demande aux Etats membres de tenir compte, dans la définition de leur politique nationale d'approvisionnement, des objectifs chiffrés communautaires qui auront été arrêtés par le Conseil ;



10) invite le Comité de l'Energie à examiner régulièrement les objectifs chiffrés communautaires ainsi arrêtés et les perspectives nationales en vue de vérifier leur cohérence et leurs possibilités de réalisation. La Commission fera rapport semestriellement et le Conseil délibérera périodiquement sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs communautaires, notamment sur les mesures prises aux plans communautaire et national.

PROGRAMME DE RECHERCHE DANS LE SECTEUR ÉNERGÉTIQUE

«De l'énergie pour l'Europe», tel est le titre du programme-cadre que la Commission vient d'adopter (juillet 1974) pour les recherches sur l'énergie dans la Communauté, complétant ainsi sa stratégie en matière de politique énergétique par une stratégie de la recherche et du développement. Le programme-cadre repose sur les travaux préparatoires du sous-groupe du Comité consultatif CERD chargé de la recherche dans le secteur de l'énergie, ainsi que sur les résultats d'un groupe de travail créé par la Commission et composé de fonctionnaires de différents services de la Communauté.

De l'avis de la Commission, il est nécessaire que la Communauté européenne fasse un sérieux effort de recherche dans le secteur énergétique. L'ampleur de cet effort, ses relations avec le développement économique et l'expérience acquise par la Communauté exigent une action européenne. En même temps, une étroite coopération avec les pays tiers, les organisations internationales et d'autres services compétents est indispensable.

Le programme-cadre de recherche couvre huit domaines stratégiques :

1) Information

Il s'agit d'améliorer les échanges d'information au sujet de la recherche menée par les Etats membres dans le secteur énergétique, afin d'assurer une exploitation plus complète des résultats acquis. Le sous-comité du CREST (Comité de la Recherche scientifique et technique) chargé des questions de recherche dans le secteur énergétique a déjà effectué des travaux préliminaires dans ce secteur.

2) Utilisation plus rationnelle de l'énergie

Les programmes entrepris dans les Etats membres doivent être coordonnés et certaines « actions » de recherche visant à économiser l'énergie faire l'objet d'une promotion communautaire.

3) Charbon, gaz, pétrole

Dans le secteur du charbon, il convient d'explorer notamment les méthodes permettant d'intensifier l'automatisation de l'abattage et du traitement du charbon et d'améliorer les conditions de travail, ainsi que les possibilités d'accroître la compétitivité du charbon par une utilisation plus rationnelle. Il faut aussi rechercher des méthodes moins coûteuses de transformation du charbon en huile et en gaz. Dans le secteur du pétrole et du gaz naturel, il s'agit d'exploiter les richesses du sous-sol au-delà des limites habituelles et de mettre au point des techniques de forage en haute mer.

4) Energie nucléaire

a) Fission nucléaire

Dans les domaines de la protection radiologique, de la sécurité des réacteurs, du développement et du recyclage des combustibles pour les réacteurs avancés, de la protection de l'environnement et de la production d'ura-

nium, la Commission juge nécessaire des recherches supplémentaires, ainsi qu'une coordination des travaux de recherche entrepris dans les Etats membres sur les réacteurs à haute température et les surrégénérateurs, afin d'accélérer la construction des installations correspondantes (dont on prévoit la réalisation pour 1990 au plus tard).

b) Fusion

Les recherches en cours depuis cinq ans déjà dans le domaine de la fusion magnétohydrodynamique laissent espérer que dans les années 90, un modèle de réacteur permettra de démontrer la possibilité de réaliser cette fusion.

Les recherches doivent être poursuivies dans ce sens.

5) Hydrogène

Tout comme l'électricité, l'hydrogène pourrait prendre une importance croissante en tant que source d'énergie et se substituer en grande partie aux combustibles fossiles, car son transport et son stockage devraient être plus faciles. Il conviendrait par conséquent de poursuivre l'étude des problèmes que posent la production d'hydrogène, son emploi comme carburant et son utilisation comme source d'énergie, c'est-à-dire les problèmes de transport et de stockage.

6) Sources d'énergie nouvelles et renouvelables

Dans ce domaine doivent être examinées les possibilités d'exploitation de l'énergie solaire, éolienne, marine et géothermique.

7) Protection de l'environnement

La Commission a l'intention de proposer au Conseil des projets de recherche intéressant trois domaines : choix du site des centrales, compte tenu en particulier de la technique de la tour de réfrigération ; mise au point des dispositifs de désulfuration des gaz de fumée et de combustion en lit fluidisé ; travaux relatifs aux oxydes d'azote, à l'amélioration des méthodes de mesure, aux effets sur l'homme et sur l'environnement.

8) Modèles de systèmes

Pour la réalisation optimale des objectifs de la politique énergétique, il importe d'élaborer les options qui faciliterait la prise de décisions stratégiques à moyen et à long termes. A cet effet, on a mis au point la technique des comparaisons de systèmes. A l'aide de cette technique et en l'améliorant encore, on peut accroître la qualité des décisions dans le secteur de l'énergie.

A l'heure actuelle, les services de la Commission travaillent à des propositions concrètes de projets de recherche, qui s'insèrent dans le cadre décrit ci-dessus et qui doivent être soumises au Conseil, avant la fin de l'année.

EUROPE + 30

EUROPE + 30, c'est le nom d'un projet de recherche prospective que le Conseil a chargé la Commission de mettre en œuvre, le 14 janvier 1974. La Commission avait proposé ce projet, convaincue qu'il fallait entreprendre tous les efforts imaginables pour analyser toutes les orientations possibles de l'évolution au cours des prochaines années. Son idée n'était pas de procéder à une simple extrapolation de tendances mesurables, comme l'a fait le club de Rome, mais au contraire de réaliser une prévision normative. On peut en effet, contrairement au point de vue adopté par le club de Rome, partir de plusieurs hypothèses possibles d'évolution favorable dans 10, 20 ou 30 ans et ensuite se poser la question de

savoir ce qui doit être entrepris aujourd'hui pour que ces modèles deviennent la réalité de demain. Il s'agit par le fait de savoir comment les décisions politiques d'aujourd'hui peuvent avoir des effets sur notre avenir.

Avant de pouvoir commencer ce travail de prévision, le projet doit d'abord être défini et analysé du point de vue de ses possibilités de réalisation. C'est à cette phase préliminaire qu'il a été fait allusion pour commencer dans la décision du Conseil du 14 janvier 1974. Il a été convenu que les études préalables nécessaires en la matière seraient terminées pour le début du deuxième semestre 1975.

ENQUÊTES DE CONJONCTURE AUPRES DES CHEFS D'ENTREPRISE

La Commission des communautés européennes vient de publier (juillet 1974) son premier rapport quadrimestriel de l'année 1974 sur les résultats des enquêtes de conjoncture auprès des chefs d'entreprise de la Communauté. Ce rapport analyse, pour les mois de novembre 1973 à mars 1974, les réponses des entrepreneurs aux enquêtes mensuelles.

Les difficultés d'approvisionnement résultant de la crise de l'énergie se sont répercutées sur les réponses des chefs d'entreprise à partir de novembre 1973 et, en premier lieu, sur leurs perspectives de production qui sont devenues beaucoup plus négatives. Ceci ressort en particulier des réponses des chefs d'entreprise aux enquêtes effectuées aux mois de novembre et décembre 1973. A partir de la fin de janvier 1974, ce pessimisme s'est progressivement atténué dans tous les pays et à la fin de mars, à l'exception de quelques secteurs comme l'automobile, les prévisions de production sont revenues à leur niveau d'avant la crise.

Du côté des carnets de commandes la situation varie selon les pays et les secteurs. En Allemagne et en Italie les carnets de commandes totales sont restés peu garnis, en particulier dans le secteur des biens d'investissements et des biens de consommation durables. Les perspectives d'exportation sont par contre en progrès. En France le niveau des ordres en portefeuille est toujours relativement élevé tant pour les commandes intérieures qu'extérieures mais un léger ralentissement des entrées de commandes semble être apparu récemment dans le secteur des biens de consommation et des biens intermédiaires. Aux Pays-Bas, en Belgique et au Grand Duché de Luxembourg l'évolution de la demande serait un peu plus dynamique.

Au cours de la même période, et dans tous les pays participants, les capacités de production disponibles se sont élargies.

Enfin, les prévisions des industriels quant à l'évolution de leurs prix de vente enregistrent des tensions jamais atteintes depuis le début des enquêtes CEE en 1962.

III. — Relations extérieures

ACCORDS DE COOPÉRATION

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 22-23 juillet 1974 la décision instaurant une procédure de consultation pour les accords de coopération des Etats membres avec des pays tiers.

Cette décision a pour objet essentiel d'instaurer, d'une part, une procédure d'information mutuelle et, d'autre

part, une procédure de consultation dans le cadre de la Communauté au sujet des accords de coopération économique et industrielle des Etats membres avec des pays tiers, accords qui revêtent à l'heure actuelle une importance de plus en plus grande.

Cette procédure d'information et de consultation porte non seulement sur le texte des accords envisagés mais également sur les engagements et mesures susceptibles d'être pris par les autorités des Etats membres dans le cadre de ces accords et qui peuvent avoir des incidences sur les politiques communes.

L'obligation d'information stipulée par la décision concerne aussi bien les accords aux-mêmes — au stade du paragraphe — que les engagements et les mesures envisagés par les autorités des Etats membres qui pourront avoir des incidences sur les politiques communes, notamment sur les échanges. La partie de la coopération qui ne relève pas des autorités publiques est exclue de la procédure ; en tout état de cause, le secret des entreprises sera sauvegardé.

La consultation vise notamment :

- à assurer que les accords, engagements et mesures visés à l'article premier sont conformes aux politiques communes et notamment à la politique commerciale commune ;

- à faciliter l'information mutuelle et les échanges de vues permettant d'identifier les problèmes d'intérêt commun et en fonction de ces derniers, de favoriser, le cas échéant, une coordination des actions des Etats membres à l'égard des pays tiers concernés ;

- à examiner l'opportunité de mesures qui pourront être prises par la Communauté sur le plan autonome dans les domaines couverts par l'article 113, en vue de favoriser les actions de coopération.

La consultation s'effectue au sein d'un Comité restreint composé de représentants de chaque Etat membre et de la Commission. Pour autant qu'elle porte sur des dispositions, engagements et mesures dans le domaine de l'assurance-crédit, des garanties et des crédits financiers, elle s'effectue au sein du groupe de coordination des politiques d'assurance-crédit, des garanties et des crédits financiers institué par la décision du Conseil du 27 septembre 1960.

ACCORD C.E.E./BRÉSIL

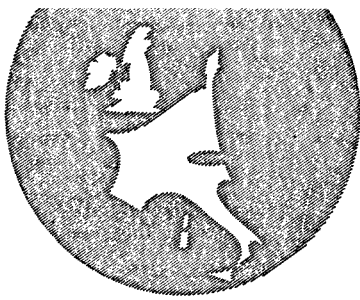
Au cours d'une cérémonie qui s'est déroulée le 11 juillet 1974 au siège du Conseil des Communautés européennes à Bruxelles, la Communauté économique européenne et la République fédérative du Brésil se sont notifiés l'accomplissement des procédures nécessaires pour l'entrée en vigueur de l'accord commercial signé le 19 décembre 1973. Cet accord est entré en vigueur le 1 août 1974.

ACCORD C.E.E./URUGUAY

Au cours d'une cérémonie qui s'est déroulée le 25 juillet 1974 au siège du Conseil des Communautés européennes à Bruxelles, la Communauté économique européenne et la République Orientale de l'Uruguay se sont notifiés l'accomplissement des procédures nécessaires pour l'entrée en vigueur de l'accord commercial signé le 2 avril 1973. Cet accord est entré en vigueur le 1 août 1974.

ASSOCIATION C.E.E./GRÈCE

Lors de sa session du 17 septembre 1974, ce conseil, examinant la situation de l'Association entre la Communauté et la Grèce, a exprimé sa profonde satisfaction de



voir celle-ci revenir aux idéaux qui ont inspiré les négociateurs de l'Accord d'Athènes. Il a marqué de la façon la plus nette sa détermination de reprendre sans délai le processus de développement de l'Association, facilitant ainsi ultérieurement l'adhésion de la Grèce à la Communauté. Il est heureux de constater que, dans les circonstances nouvelles, la voie est désormais à nouveau ouverte pour une remise en marche normale des organes de l'Association et, de façon plus générale, pour un plein développement de celle-ci.

Il se déclare d'ores et déjà disposé à rencontrer à cet effet à tout moment les Représentants du nouveau Gouvernement hellénique dans le cadre d'un Conseil d'Association qui se tiendrait au niveau ministériel.

C'est dans cet esprit que le Conseil est convenu d'examiner de manière ouverte et positive l'ensemble des questions qui résultent pour le bon fonctionnement de l'Accord des développements intervenus au cours des sept dernières années dans les domaines politique, économique et juridique, notamment au sein de la Communauté. Il a en conséquence décidé d'entamer immédiatement au sein des instances communautaires l'inventaire des problèmes ainsi posés et la recherche dans les meilleurs délais de solutions acceptables par les deux parties.

MEMORANDUM D'ACCORD EN MATIERE D'INFORMATIONS SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES NUCLEAIRES

Au cours d'une cérémonie qui s'est déroulée le 19 septembre 1974 au siège du Conseil des Communautés Européennes, il a été procédé à la signature du mémorandum d'Accord entre les Etats-Unis d'Amérique, la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), le royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, l'Irlande, la République italienne, le Grand Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas en matière d'informations scientifiques et technologiques nucléaires.

Les parties s'engagent à coordonner leurs efforts pour recueillir, évaluer, traiter et diffuser la documentation nucléaire élaborée sur leurs territoires respectifs ou, dans le cas d'EURATOM, dans l'exécution de son programme de recherche.

Les méthodes de travail et les aspects techniques ayant trait à l'exécution du présent mémorandum d'accord

doivent faire l'objet d'un accord entre l'USAEC (United States Atomic Energy Commission) et EURATOM, agissant en son nom propre et pour le compte des autres parties.

En mettant au point les méthodes de travail et les aspects techniques ayant trait à l'exécution du présent mémorandum d'accord, les parties ne perdront pas de vue le programme de l'Agence internationale de l'énergie atomique qui vise à développer un système international de documentation nucléaire, ni le fait que d'autres accords bilatéraux ou multilatéraux sont en cours d'élaboration par divers pays en vue d'une coopération dans les échanges d'informations nucléaires.

Ce mémorandum d'accord demeure en vigueur pendant une période de trois ans à compter de sa signature par les parties ; la durée de validité pourra être prorogée par accord mutuel des parties.

AIDE ALIMENTAIRE

Le Conseil, lors de sa session des 15-16-17 juillet 1974 a arrêté les décisions portant conclusion des accords entre la Communauté économique européenne et

— la République du Tchad relatif à la fourniture de lait écrémé en poudre et de butteroil (800 tonnes de lait écrémé en poudre et 150 tonnes de butteroil) à titre d'aide alimentaire ;

— l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA) relatif à la fourniture de butteroil (2 000 tonnes) à titre d'aide alimentaire.

En outre, le Conseil a autorisé la Commission à procéder à l'exécution anticipée d'une action d'aide communautaire en faveur de l'UNRWA portant sur la fourniture de 20 000 tonnes de céréales dans le cadre du Schéma d'exécution 1973/1974.

Le Conseil, lors de sa session des 22-23 juillet 1974 a arrêté la décision portant conclusion de l'accord entre la Communauté économique européenne et la République orientale de l'Uruguay, relatif à la fourniture de froment tendre (6 000 tonnes de froment tendre — schéma d'exécution 1973/1974) à titre d'aide alimentaire.

En outre, le Conseil a autorisé la Commission à procéder à l'exécution d'une aide communautaire en faveur de l'Inde portant sur la fourniture de 30 000 tonnes de céréales dans le cadre du schéma d'exécution 1973/1974.

ERRATA

de l'article de M. BAUDIN

« LA LONGUE MARCHE VERS LA REVISION DES PRIX AGRICOLES 1974-1975 »

Revue du Marché Commun, n° 178, octobre 1974

En raison de l'arrêt de travail dans les postes, l'auteur n'a pu relire ses épreuves. Un certain nombre d'erreurs se sont glissées au moment de la composition. Nos lecteurs trouveront ci-dessous les rectifications.

Nous prions nos lecteurs et l'auteur de bien vouloir trouver ici nos excuses.

Pages :

410, note 2, ligne 4 : au lieu de : d'adjudications, lire : d'interventions.

410, 2^e col., ligne 16 : au lieu de : de poursuivre cette expérience, lire : de poursuivre cette activité.

414, 1^{re} col., ligne 14 : au lieu de : ce qui se présente rarement à l'heure actuelle, lire : ce qui se présente dans quelques cas à l'heure actuelle.

415, 1^{re} col., ligne 3 : au lieu de : section « garantie », lire : section « orientation ».

416, 2^e col., ligne 3 : au lieu de « montagnes et régions défavorisées », lire : « montagnes et zones défavorisées ».

418, 1^{re} col., ligne 18 : au lieu de : devait être neutre, lire : devait être uniforme.

418, 1^{re} col., ligne 3 : au lieu de : le prix de garantie du lait, lire : le prix de garantie du lait de consommation.

418, 2^e col., 3^e alinéa, ligne 10 : au lieu de : la décision de suppression, lire : la décision de suspension.

420, 1^{re} col., 2^e alinéa, ligne 17 : au lieu de : c'était peut-être une erreur, lire : c'était peut-être une erreur (10).

Lire également en foot note (10) : Par contre, il figure au relevé des décisions du Conseil établi à la fin du mois de septembre 1974.

420, 1^{re} col., 3^e alinéa, ligne 6 : Après : n'a pas été inutile ; ajouter : sur le seul plan des résultats décisionnels évidemment...

420, 2^e col., 4^e alinéa, ligne 8 : Pour : le principe en avait été admis, lire : le principe en ait été admis.

420, 2^e col., ligne 5 : au lieu de : 6 octobre 1974, lire : 7 octobre 1974.

BONS du TRESOR à 5 ans

émis du 1^{er} juillet au 31 décembre 1974

**Taux de rendement actuariel
(avant impôt)**

9%

**Bons à deux
années d'intérêt
payables d'avance
et trois années d'intérêt
payables au moment
du remboursement**

**Bons à cinq
années d'intérêt
payables
au moment
du remboursement**

BT 40